

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ABROGATION DES PRIVILÈGES

CONFÉRÉS AUX

CAISSES MUTUELLES D'ASSURANCES AGRICOLES

PAR LA LOI DU 4 JUILLET 1900

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Samedi 4 Décembre 1926, à 2 heures

PAR

René DEVINCK

Président : M. GERMAIN MARTIN, professeur.

*Suffragants : { MM. PERREAU, professeur.
 HITTIER, professeur.*

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1926

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ABROGATION DES PRIVILÈGES

CONFÉRÉS AUX

CAISSES MUTUELLES D'ASSURANCES AGRICOLES

PAR LA LOI DU 4 JUILLET 1900

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Samedi 4 Décembre 1926, à 2 heures

PAR

René DEVINCK

Président : M. GERMAIN MARTIN, professeur.

Suffragants : { MM. PERREAU, professeur.
HITTIER, professeur.

PARIS

JOUBE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



L'ABROGATION DES PRIVILÈGES

CONFÉRÉS AUX

CAISSES MUTUELLES D'ASSURANCES AGRICOLES

PAR LA LOI DU 4 JUILLET 1900

INTRODUCTION

Historique et but de l'étude de la question

La loi du 19 vendémiaire an VI et l'arrêté consulaire du 24 floréal an VIII avaient prévu les conditions dans lesquelles pouvaient être alloués des secours aux cultivateurs victimes de catastrophes dont ils n'étaient pas responsables : épizooties, incendie, grêle, inondation. Jusqu'en 1898, un crédit spécial figurait toujours au budget de l'agriculture sous la rubrique « *Secours aux agriculteurs pour calamités agricoles* »

Dans la loi de finances du 14 avril 1898, le ministre de l'Agriculture, M. Méline, alors président du Conseil, introduisit un article 80 ainsi conçu : « *Le ministre de l'Agriculture est autorisé à subventionner, à l'aide des ressources inscrites au chapitre 38 du budget de son département, les sociétés d'assurances mutuelles contre la grêle et la mortalité du bétail.* »

En conséquence, on modifia la rubrique presque centenaire, tout en respectant l'ancien texte, et le crédit destiné à secourir les cultivateurs sinistrés fut prévu sous le titre de : « *Secours aux agriculteurs pour calamités agricoles et*

subventions aux Sociétés d'assurances mutuelles agricoles, frais de surveillance et de contrôle. »

Dans le budget de 1906, le chapitre unique fut divisé en deux.

Au 31 décembre 1897, il existait dans toute la France continentale 1.484 Mutuelles agricoles. La presque totalité (1.469) avait pour objet l'assurance contre la mortalité du bétail.

L'appât des subventions annoncées par l'article 80 de la loi de finances de 1898, qui ne se contentait plus, comme jadis, de prévoir des crédits réparateurs, mais stimulait la fondation d'organismes d'assurance mutuelle purement locaux, ne tarda pas à produire ses effets. En 1898, 310 sociétés, dont 110 en formation, recevaient une subvention de 172.550 francs. Depuis lors, la progression ne fit que s'accroître puisqu'en 1906 le nombre des sociétés subventionnées s'élevait à 2.106 pour atteindre, en 1923, celui considérable de 12.695 et, au 31 décembre 1924, celui de 16.220.

Pour l'allocation des subventions, le ministre de l'Agriculture établit une différence entre les sociétés en formation et celles qui sont en état de fonctionnement. Aux premières, il consent une somme minime partant de 500 francs qui peut devenir plus consistante eu égard à l'importance qu'elles affectent dès leur naissance. Cette prime de premier établissement a pour but de permettre aux organisateurs de faire face aux frais de création, et de constituer une trésorerie que viendront augmenter les cotisations des adhérents. Aux secondes, il est attribué des subventions de fonctionnement qui grossissent les fonds en caisse et parfont, au moins partiellement, les déficits toujours possibles dans des organismes longtemps débiles que le moindre sinistre peut déséquilibrer.

On aperçoit, dès le début de cet exposé, le vice initial de cette assurance : c'est l'intervention de l'Etat, c'est-à-dire celle du Trésor public, qui fait les frais de la fondation,

de même que c'est encore lui qui, par des subventions éventuelles que rien cependant ne garantit, sera sollicité de sauver du désastre complet les Caisses mutuelles agricoles incapables d'indemniser leurs sinistrés avec les seules cotisations des adhérents. Nous reviendrons d'ailleurs, à la place où il convient d'insister, sur ce point capital de la question. Nous verrons, alors, que cette distribution de subventions fera dévier complètement les directives fixées par M. Méline en 1898. Nous soulignerons comment la politique s'emparera des Caisses mutuelles agricoles, et comment les ambitions transformeront une idée, sans doute généreuse mais volontairement interprétée dans un sens qui la déforme, depuis que des passions exacerbées ont fait des Caisses agricoles d'assurances un instrument de propagande électorale.

Cependant, il fallait décider sous quel régime juridique allaient vivre ces Caisses mutuelles d'assurances jusqu'alors dépourvues de statut, simplement tolérées, et auxquelles la loi de finances de 1898 venait de conférer un caractère quasi-officiel. En effet, la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés et le décret du 22 janvier 1868 sur les Sociétés d'assurances mutuelles semblaient trop compliqués aux partisans d'aussi minuscules sociétés auxquelles, au début, on ne pensait conférer qu'un simple rayon d'action locale. La loi du 21 mars 1884, encore qu'elle attribuât aux syndicats professionnels la défense des intérêts agricoles, ne paraissait pas bien s'adapter au genre spécial de progrès social envisagé. Ce fut une loi du 4 juillet 1900 qui dota les Caisses agricoles d'assurances de leur statut légal. Cependant, le texte en fut vraiment trop simplifié. Nous en examinerons plus loin la structure déjà insuffisante en 1900, pour constater à quels abus regrettables cette loi de quelques lignes a donné lieu, au fur et à mesure du développement des assurances agricoles et de l'extension de ce système particulier à des risques très complexes que le législateur de 1900 n'avait pas prévus.

Notons bien, avant d'aller plus loin, que M. Méline n'avait voulu accorder aux caisses, lors de l'élaboration de l'article 80 de la loi de finances de 1898, un appui financier que parce qu'il avait exclusivement en vue des sociétés pratiquant l'assurance de risques considérés, alors, comme en dehors de l'assurance privée, même à forme mutuelle, et, en particulier, les risques de mortalité du bétail. Nous avons rappelé précédemment que 1.469 caisses sur 1.484 recensées en 1898 limitaient leur action à ce genre de garantie.

Ce grand bienfaiteur du paysan français, uniquement préoccupé par des risques que pratiquaient peu ou pas du tout les représentants de l'initiative privée de l'époque, ne pouvait donc être blâmé. Il avait seulement pensé subventionner des caisses dont la création avait pour but exclusif d'empêcher ou d'atténuer des désastres que le budget supportait généralement sous forme d'allocations charitables. Il estimait justement que, puisqu'il fallait si souvent venir, pécuniairement, au secours des éleveurs dont les bestiaux étaient frappés par des épizooties, il était préférable de stimuler en eux l'idée de mutualité pure dans une branche délaissée par les assureurs professionnels, plutôt que d'accoutumer le sinistré à solliciter l'aumône officielle. Il ne faisait, en somme, qu'appliquer, en cette occasion, le sain principe de la doctrine libérale qui exige de l'Etat qu'il organise ou provoque par des allocations mesurées les seuls services que l'initiative privée ne peut ou ne veut pas rendre. M. Méline restait donc bien dans la tradition libérale.

Il était tellement arrêté dans l'esprit des promoteurs du système en question qu'il s'agissait exclusivement de favoriser les Caisses pratiquant l'assurance des risques délaissés par les assureurs ordinaires que, quand la loi du 4 juillet 1900 fut soumise au Sénat, la question de savoir s'il serait possible de ranger le risque d'incendie au nombre de ceux susceptibles d'être pratiqués par les

Caisses mutuelles agricoles placées sous l'égide de la loi en préparation, fut posée au rapporteur, M. Mir. C'est alors que celui-ci répondit, à la légère, pris qu'il était au dépourvu, et sans peser les graves conséquences de ses paroles, qu'il ne voyait pas pourquoi on limiterait le champ d'action des Caisses mutuelles et qu'à son avis celles-ci devaient pouvoir garantir leurs adhérents contre tous les événements menaçant leur profession. Ce fut l'origine accidentelle de la fissure par laquelle on entreprit bientôt de faire tout passer, même et surtout ce que n'avait pas eu l'intention de laisser passer le promoteur de la loi de 1900.

Désormais, forts de la généralité de la loi nouvelle du 4 juillet 1900, rendue applicable à l'Algérie par décret du 23 août 1904, les partisans des Caisses mutuelles trouvèrent beaucoup plus facile de recruter des adeptes pour la branche incendie développée par un siècle d'efforts dus à l'entreprise privée et qui, par conséquent, n'avait nul besoin d'organes spéciaux exorbitants du droit commun. S'appuyant, alors, sur un texte qui présentait un double avantage puisqu'il laissait espérer des subventions et accordait des dégrèvements complets d'impôts, les créateurs de Caisses mutuelles concentrèrent leurs énergies non plus pour faire surgir des caisses-bétail ou grêle dont avaient tant besoin, à cette époque de carence, les agriculteurs, mais bien pour augmenter le nombre des caisses-incendie dont nul ne se sentait contraint de rechercher les services, puisque les assureurs incendie privés abondaient.

Pour le plus grand dommage du budget, on fut obligé de prévoir des subventions plus élevées chaque année ainsi que des réductions de plus en plus importantes d'impôts ; tandis que les agriculteurs assurés aux compagnies d'assurances, comme aux sociétés mutuelles régies par le droit commun, continuaient à payer des impôts sans cesse accrus, les adhérents des Caisses agricoles privilégiées en furent totalement exonérés en vertu de la loi de 1900.

Nous allons examiner minutieusement, dans tous les

détails susceptibles d'éclairer notre thèse, le fonctionnement des Caisses mutuelles d'assurances fondées sous le couvert de la loi du 4 juillet 1900, appliquée en Algérie par le décret du 23 août 1904, et nous essayerons de démontrer qu'elles constituent à la fois une erreur juridique, une erreur économique, et, par-dessus tout, une erreur fiscale, qu'il s'agisse des caisses-incendie, des caisses-accidents, et des caisses-grêle et bétail elles-mêmes. Nous disons des caisses-grêle et bétail elles-mêmes, parce que s'il était vrai qu'à l'époque où M. Méline se préoccupait de la subvention de ces dernières, l'agriculture ne parvenait pas à trouver les assureurs privés nécessaires pour couvrir ces deux espèces de risques, il n'en est plus de même aujourd'hui. Une œuvre méthodique de l'assurance privée s'est accomplie depuis vingt-cinq ans en France. Nous nous sommes peu à peu, inspirés des expériences mûrement pratiquées dans d'autres pays plus avancés que nous en matière de prévoyance. Nous avons parfois amélioré les systèmes empruntés ailleurs, et il n'est pas soutenable qu'il faille actuellement à l'agriculture le secours de sociétés nées et entretenues en dehors du droit commun, surtout si l'on tient compte du fait que leur fondation, leur entretien, et leur régime fiscal obèrent lourdement le Trésor public.

Section A

LIMITES DE NOTRE ÉTUDE

Le but de cette étude est donc d'exposer dans quelles conditions anormales fonctionnent, au point de vue juridique et fiscal, les Caisses agricoles mutuelles qui se sont fondées jusqu'à présent et qui se fondent chaque jour, conformément à la loi de 1900.

Nous tenons, toutefois, à spécifier nettement qu'au cours de ce travail, nous nous abstiendrons soigneusement

de fournir notre opinion personnelle sur la valeur ou la faiblesse particulières d'aucune de ces Caisses agricoles spécialement dénommée comme sur les dangers que nous pourrions estimer que certaines d'entre elles présentent pour leurs adhérents. Ceci n'entre pas, en effet, dans le cadre de notre étude qui n'a strictement à tenir compte que des éléments indispensables à soutenir notre thèse, laquelle vise un principe général. Nous n'avons pas à nous préoccuper des intérêts pécuniaires de ceux qui jugent opportun d'adhérer à des Caisses agricoles dont les capacités financières sont limitées, dans les premières années tout au moins, à ce que l'Etat veut faire pour elles, mais simplement à rechercher comment et pourquoi les privilèges de ces organismes d'exception, et la façon dont on en use, sont contraires au principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt et, de ce chef, inconstitutionnels.

Nous examinerons, par contre, les plaintes nombreuses que nous estimerons justifiées, plaintes qui donnent lieu fréquemment à des incidents dont la répétition suffit à démontrer les conséquences déplorables d'un texte légal mal étudié.

Nous tendrons à dégager des faits l'erreur politique consistant à laisser subsister, sans nécessité, une iniquité fiscale qui suscite des protestations perpétuelles, la faute économique grave qui réside dans un système d'assurance subventionnée, perpétuellement en opposition avec l'initiative privée placée en état d'infériorité, puisqu'elle doit subir de lourds impôts évités aux Caisses agricoles dans le but évident de favoriser les mutualistes qui s'appuient sur des organes semi-étatistes.

Nous étudierons aussi les répercussions économiques et sociales inévitables de la lutte que des pouvoirs publics mal avisés entretiennent, comme à plaisir, entre les citoyens qu'ils avantagent et ceux au détriment de qui les faveurs sont accordées. Par voie de conséquence, nous serons amenés à constater quelle étrange attitude ont cru

devoir adopter, en ces circonstances, des fonctionnaires de l'Etat, soutenus d'ailleurs fermement par leurs supérieurs hiérarchiques, sans excepter les ministres eux-mêmes, alors que, dans une république démocratique comme la nôtre, la neutralité économique du gouvernement et de ses représentants, érigée en dogme intangible, devrait leur défendre formellement de s'engager dans des propagandes passionnées. En effet, nous verrons qu'au cours de ces campagnes partiales, les fonctionnaires s'oublient parfois au point de critiquer, d'attaquer, voire de diffamer des institutions privées et des citoyens patentés, et ce dans des conditions telles que les mêmes actes ne seraient pas tolérés de la part de concurrents commerciaux.

Nous démontrerons que les efforts officiels en faveur des Caisses mutuelles agricoles sont un exemple assez typique des erreurs économiques, politiques et fiscales d'une époque peu à peu dépouillée de tout respect des traditions de notre droit public, sous l'égide d'un législateur ne recherchant, dans les lois démagogiques qu'il vote, sans en considérer les suites lointaines, qu'un moyen de se rendre populaire à l'électeur dont il dépend et qu'il doit flatter, s'il veut se maintenir en place.

Notre conclusion sera la suivante : les Caisses mutuelles agricoles, échappant au droit commun, subventionnées par un budget aux abois, dégrévées d'impôts, quand la situation du pays exige de nouvelles taxes et des augmentations à celles déjà en vigueur, constituent une anomalie qu'il conviendrait de faire cesser d'autant plus vite qu'elle n'est justifiée par aucune nécessité d'ordre public.

On répète sans cesse qu'il faut respecter l'égalité fiscale sans laquelle une démocratie ne saurait vivre, ni prospérer : les Caisses agricoles mutuelles de la loi de 1900 consacrent une iniquité fiscale flagrante.

On répète que l'agriculture contribue aux charges nationales par des impôts très insuffisants et jouit d'avantages fiscaux exagérés : les Caisses agricoles mutuelles,

subventionnées et déchargées d'impôts, semblent un défi supplémentaire à l'ensemble des contribuables non agricoles dont les polices d'assurances sont passibles de taxes diverses très lourdes.

On répète qu'il faut faire l'union sacrée entre les citoyens : les Caisses agricoles mutuelles servent de brandon de discorde dans les campagnes.

On répète qu'il faut encourager l'initiative privée, entraîner les citoyens les plus modestes à compter sur eux-mêmes, et à perdre l'habitude de faire appel à l'Etat-Providence dans les besoins impérieux de la vie courante : les Caisses d'assurances mutuelles quémandant des dons de l'Etat et attendant des subventions de sauvetage, en cas de déconfiture, entretiennent dans l'esprit des agriculteurs des idées fâcheuses sur l'obligation pour le Trésor public de se tenir toujours prêt à réparer ce qu'aurait dû et pu empêcher la prévoyance individuelle à l'aide d'organismes créés et gérés par l'initiative privée à ses risques et périls.

Dans ces conditions, il apparaît urgent d'abroger la loi du 4 juillet 1900 qui donne au pays un regrettable exemple de partialité fiscale. Ce sera d'ailleurs la conclusion logique de notre étude.

Si l'on se demande maintenant pour quels motifs les pouvoirs publics, sollicités perpétuellement de mettre un terme à un régime critiqué non seulement par ceux qui en pâtissent et qui pourraient être, à la rigueur, suspects de partialité, mais aussi par nombre de bons esprits indépendants, n'ont jamais cru devoir remanier la loi du 4 juillet 1900, nous répondrons ceci : aucun parlementaire n'a osé, depuis un quart de siècle, quelle que pût être son opinion personnelle, prendre à parti le privilège injustifiable des Caisses mutuelles agricoles pour les raisons suivantes. Ministre, sénateur ou député, un politicien se sent rarement le courage de faire passer ses opinions avant le souci de sa réélection. Il s'est alors produit ce fait curieux, c'est

que les privilèges des Caisses agricoles, subventions et dégrèvements, sont devenus la pierre de touche de l'électeur campagnard. Tout homme politique qui se hasarderait à émettre l'idée qu'on pût utilement songer à traiter l'agriculteur comme les autres citoyens, serait immédiatement honni par la majorité, toute puissante au Parlement, des élus agricoles.

Il existe une seconde raison de cette ataraxie politique générale, c'est celle des parlementaires élus par les villes, qui, logiquement, n'auraient rien à redouter des mécontentements ruraux. Ce qui paralyse chez eux toute tentative d'action dans le sens que nous préconisons, c'est la crainte de paraître apporter un concours aux compagnies d'assurances qui, évidemment, se voient enlever par les Caisses agricoles privilégiées une clientèle dont l'importance a augmenté au fur et à mesure de l'enrichissement du cultivateur. Cette considération, si on l'analyse bien, n'a du reste qu'une base fragile, et l'accusation possible, probable même, de servir, pour des motifs peu élevés, des intérêts particuliers et d'ordre commercial contre l'intérêt général agricole ne tiendrait pas longtemps devant l'argumentation d'un homme convaincu de la justice de sa thèse. Il faudrait qu'il fût simplement capable d'accumuler, en quelques phrases lapidaires, toutes les critiques solides qu'un esprit sain est en mesure de formuler contre le principe des créations injustement soutenues par la loi de 1900.

Il est à supposer cependant que cet effort, si léger soit-il, a semblé trop grand encore aux parlementaires, même à ceux dégagés de l'emprise des campagnes, puisque, jusqu'à présent, aucun n'a jugé qu'une économie budgétaire annuelle de plusieurs millions, appelée à grossir dans la proportion où les caisses privilégiées se développeront elles-mêmes aux frais de l'Etat, valût la peine pour sa personne d'affronter publiquement les sous-entendus peu charitables de collègues mal intentionnés.

Puisse l'étude qui va suivre encourager quelque homme politique à faire rapporter ou modifier un texte de loi regrettable qui se dresse au milieu de notre législation, souvent peu cohérente, comme un monument de partialité fiscale, précisément en faveur d'une classe de citoyens plus fortunée que les autres.

CHAPITRE PREMIER

Organisation et fonctionnement des Caisses mutuelles agricoles d'assurances

Section A

STATUT LÉGAL DES CAISSES MUTUELLES

L'assurance mutuelle agricole privilégiée est basée sur deux lois : celle du 4 juillet 1900 et, par voie de conséquence, celle du 21 mars 1884 concernant les syndicats professionnels, parce que le législateur de 1900 a prévu, dans un style assez vague, qu'elles pourront se constituer en se soumettant aux prescriptions de la loi du 21 mars 1884. Nous nous bornerons à reproduire les parties de cette loi qui intéressent, seules, les Caisses agricoles mutuelles.

Section B

LOI DU 21 MARS 1884 (ARTICLES 2, 3, 4, 7)

ART. 2. — Les syndicats ou associations professionnelles, même de plus de 20 personnes exerçant la même profession, des métiers similaires, ou des professions connexes, concourant à l'établissement de produits déterminés, pourront se constituer librement sans l'autorisation du gouvernement.

ART. 3. — Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude de la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles.

ART. 4. — Les fondateurs de tout syndicat professionnel devront déposer les statuts et les noms de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration ou de la direction. Ce dépôt aura lieu à la mairie de la localité où le syndicat est établi, et, à Paris, à la préfecture de la Seine. Ce dépôt sera renouvelé à chaque changement de la direction ou des Statuts. Communication des statuts devra être donnée par le maire ou par le préfet de la Seine au procureur de la République. Les membres de tout syndicat professionnel chargés de l'administration ou de la direction de ce syndicat devront être Français et jouir de leurs droits civils.

ART. 7. — Tout membre d'un syndicat peut se retirer à tout instant de l'association, nonobstant toute clause contraire, mais sans préjudice pour le syndicat de réclamer la cotisation de l'année en cours.

LOI DU 4 JUILLET 1900 (APPLICABLE A L'ALGÉRIE EN VERTU
DU DÉCRET DU 23 AOÛT 1904)

ARTICLE UNIQUE. — Les Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles qui sont gérées et administrées gratuitement, qui n'ont en vue, et qui, en fait, ne réalisent aucun bénéfice, sont affranchies des formalités prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et par le décret du 22 janvier 1868 relatifs aux Sociétés d'assurance. Elles pourront se constituer en se soumettant aux prescriptions de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels. Les Sociétés ou Caisses d'assurances agricoles ainsi créées seront exemptes de tous droits de timbre et d'enregistrement, autres que le droit de timbre de 0 fr. 10 prévu par le paragraphe 1^{er} de l'article 18 de la loi des 23 et 25 août 1871.

Tels sont les deux textes qui permettent aux Caisses mutuelles agricoles de se fonder et de fonctionner sans avoir à se préoccuper, en quoi que ce soit, des prescriptions prudentes que le législateur a cru cependant nécessaire d'imposer à tous les organisateurs d'entreprises d'assurances, aussi bien à ceux qui poursuivaient un but de lucre (sociétés anonymes par actions) qu'à ceux qui fondent et dirigent des sociétés civiles mutuelles ne recherchant pas de bénéfices et régies par le décret du 22 janvier 1868, abrogé et remplacé par le décret plus strict du 8 mars 1922.

Il faut, par conséquent, admettre, quand on se trouve en présence d'une telle anomalie, que les nombreuses protestations qui se sont élevées et qui s'élèvent tous les jours contre ce système privilégié d'assurances agricoles ne sont pas dénuées de fondement et il est intéressant de rapporter à ce propos la formule de certains juristes pointilleux : la loi du 4 juillet 1900 a été uniquement destinée à faciliter l'essor des Caisses mutuelles agricoles, mais elle est totalement impuissante à légaliser leur fonctionnement.

En effet, le législateur de 1900 n'a pas obligé les Caisses à se constituer conformément à la loi du 21 mars 1884 puisqu'il a simplement employé le mot « *pourront* ». Cependant, puisqu'il les a formellement affranchies des obligations imposées aux assureurs ordinaires, on ne voit guère sous quel autre régime se placeraient ceux qui décident de créer une Caisse agricole mutuelle qu'ils entendent faire subventionner et dégrèver d'impôts.

N'ayant pas d'autre choix, en dépit de la formule large qui semble laisser entrevoir plusieurs modes de constitution, les Caisses agricoles mutuelles se fondent toujours conformément à la loi du 21 mars 1884. C'est alors que se produit un fait curieux. Si la loi de 1884 se montre un parfait abri légal pour qui veut éluder lois et décrets sur l'assurance normale et bénéficier de subventions et de dé-

grèvements d'impôts, elle ne contient rien qui puisse répondre aux exigences du fonctionnement d'une société d'assurance, même à rouages simplifiés. Les fondateurs de Caisses mutuelles n'ont pas tardé à s'en apercevoir et ils ont aussitôt entrepris de tourner la difficulté en extrayant seulement du texte vague de la loi de 1884 ce qui était strictement utile à leur fondation, puis en insérant, ensuite dans leurs statuts, tout ce qui leur semblait nécessaire à l'administration de leur petite mutuelle. Aussi, dès le début, aussitôt que la loi de 1900 commença à faire sentir ses effets, des polémiques s'engagèrent entre partisans et adversaires des Caisses mutuelles agricoles. Le Parlement fut obligé de se préoccuper de la question, principalement en ce qui touche à la gratuité absolue des fonctions imposée par la loi de 1884, alors que les Caisses mutuelles rémunèrent certains de leurs dirigeants, tout au moins les secrétaires administratifs pris quelquefois en dehors des adhérents (Secrétaires de mairie, maîtres d'école), sans parler des Caisses régionales et centrales qui entretiennent un personnel analogue à celui des sociétés d'assurances privées. Une autre question importante se posa bientôt. Les adhérents d'un syndicat professionnel conservent toujours la liberté de se retirer à tout moment et ne sont tenus envers la Caisse syndicale que de leur cotisation échue (article 7). Or, les Caisses mutuelles, cependant fondées en vertu de la loi de 1884, entendaient bien s'attacher leurs adhérents pour une durée assez longue. Faisant donc un accroc à la charte qui présidait à leur constitution, elles imposèrent, dans leurs statuts, l'obligation d'adhérer pour des périodes quinquennales ; certaines caisses spécifièrent des indemnités pénales en cas de résiliation anticipée de l'engagement social. Elles adoptaient ainsi les principes découlant du décret du 22 janvier 1868 dont elles étaient affranchies, lequel prévoyait pour les sociétaires des Mutuelles de droit commun un engagement ne pouvant excéder une durée de cinq ans.

Des questions ayant été posées, un rapporteur à la Chambre déclara, en ce qui concernait le premier point « *Gratuité des fonctions* », que la loi visait évidemment les caisses ne réalisant aucun bénéfice, mais qu'il était cependant normal de consentir des frais minimes pour couvrir les dépenses diverses des secrétaires administratifs. On fit observer que la même liberté avait été tolérée dans les syndicats professionnels.

Pour autoriser les Caisses agricoles à battre en brèche la loi de 1884 sur le second point, « *Engagement de 5 ans* », il fallut recourir à une autre théorie. On décida que les Caisses agricoles n'étaient soumises à la loi de 1884 qu'en ce qui visait leur constitution (dépôt des statuts et autres publications), mais que, pour tout ce qui intéressait leur fonctionnement et leur développement, elles pouvaient adapter leurs statuts aux principes de la mutualité pure, comme l'indiquait d'ailleurs leur dénomination de Caisses mutuelles. Quelle était la charte des sociétés mutuelles ordinaires ? Le décret du 22 janvier 1868 dont la loi du 4 juillet 1900 avait précisément affranchi les Caisses agricoles en termes formels. Cela équivalait à décider que les Caisses mutuelles jouissaient de la prérogative de faire ce qui leur plaisait, à savoir se ranger sous la protection de la loi du 21 mars 1884, puis, aussitôt, éluder le peu qui pouvait les gêner du texte de cette loi pour adopter, dans la rédaction de leurs statuts, ce qui leur paraissait convenable et commode des lois et décrets concernant l'assurance ordinaire dont les libérait, au demeurant, la loi du 4 juillet 1900. Il faut reconnaître que c'était, en somme, la consécration la plus absolue qu'on pût rêver du régime de bon plaisir contre lequel tout esprit quelque peu nourri de principes juridiques avait le droit de s'insurger.

En dépit des critiques et des mouvements d'opinion qui se produisirent, rien n'a changé depuis vingt-six ans. Les Caisses mutuelles agricoles continuent à profiter d'une liberté très voisine de la licence, en s'appuyant sur la loi

très vague et sur la décision judiciaire curieuse de la Cour de cassation que nous allons rapporter.

Section C

PROCÈS DE CHAUMONT (HAUTE-MARNE)

En 1906, le Tribunal civil de Chaumont (Haute-Marne) fut saisi d'un procès de principe dont les conséquences allaient être considérables pour les Caisses mutuelles agricoles.

Un syndicat d'agents d'assurances avait, en effet, intenté à une Caisse de la région de la Haute-Marne une action basée sur les faits suivants. Le syndicat d'agents prétendait démontrer à justice que la Caisse mutuelle assignée, constituée d'après les lois de 1900 et de 1884, se présentait au public comme légalement exonérée de tous droits et impôts frappant les contrats d'assurances, tout en violant son statut légal puisque :

1^o Elle sollicitait des adhésions de personnes n'exerçant pas la profession d'agriculteurs ;

2^o Elle exigeait des adhésions à terme irrévocables et se faisait effectuer, en garantie de cette irrévocabilité, des versements immédiats de cotisations anticipées dont la confiscation illégale punissait les membres expectants qui refusaient ultérieurement de confier leurs assurances devenues libres à la Caisse agricole mutuelle ;

3^o Elle faisait prendre à ses adhérents des engagements d'une durée de cinq ans, alors que l'article 7 de la loi de 1884 n'autorisait que des engagements actuels et annuels ;

4^o Elle se réassurait à une Caisse régionale qui était, en fait, une union de syndicats, formée dans les conditions de l'article 5 de la loi de 1884, laquelle comme telle, n'avait pas, à cette époque, de personnalité morale, et se trouvait, par suite, dans l'impossibilité de poursuivre ses débiteurs

et de faire valoir ses droits. (Depuis lors, la loi du 12 mars 1920 a autorisé les unions de syndicats à ester en justice et leur a conféré la personnalité morale.)

Les demandeurs soutenaient, au surplus, que s'il était vrai qu'il n'y avait aucun acte déloyal à retenir à la charge des défendeurs, il existait, toutefois, un quasi-délit suffisant pour engager leur responsabilité civile dans le fait de tenter de dépouiller les agents patentés de leur clientèle en étendant, hors des dispositions légales, le cercle des opérations des Caisses mutuelles agricoles, et en essayant d'attirer vers ces sociétés d'exception les clients actuels et possibles des agents à l'aide de promesses d'une sécurité égale et d'avantages que, légalement, ces Caisses ne pouvaient donner.

Les conclusions de la Caisse mutuelle assignée tendaient à prétendre que les Caisses mutuelles syndicales agricoles, en vertu de la loi de 1884, étaient assimilées à des syndicats seulement au point de vue des formalités de constitution, mais qu'aux autres points de vue, notamment en ce qui a trait à la durée des engagements des sociétaires, elles étaient non plus régies par l'article 7 de la loi de 1884, mais par les règles ordinaires du contrat de société, tel qu'il résultait des statuts.

A cela, les agents d'assurances demandeurs répondaient :

Les Caisses mutuelles agricoles ont un choix à faire. Elles doivent respecter la loi de 1884 si, conformément au droit que leur confère la loi de 1900, elles se sont fondées en vertu de la législation sur les syndicats, ou bien elles doivent rester soumises au droit commun, c'est-à-dire à la loi de 1867 et au décret de 1868. Elles ne peuvent choisir que l'un de ces statuts, et elle ne sauraient prendre l'un en vue de se constituer, pour s'appuyer ensuite sur l'autre en vue d'assurer plus commodément leur fonctionnement. Elles peuvent encore moins fonctionner suivant leur simple fantaisie.

Le Tribunal de Chaumont, dans son jugement, se con-

tenta de faire un exposé historique de la question et de reproduire les opinions, plus ou moins affirmatives, de plusieurs ministres jurisconsultes. Il admit que la loi de 1900 n'avait soumis les Caisses mutuelles agricoles aux prescriptions de la loi de 1884 que pour les formalités de constitution, mais que pour leur fonctionnement elles devaient pouvoir se mouvoir et se développer comme toute autre société ayant l'assurance pour objet.

Il apparaît clairement que le Tribunal de Chaumont, comprenant qu'il tenait entre ses mains l'existence même des Caisses mutuelles agricoles, dont M. Mougeot, alors sénateur de la Haute-Marne, était un des plus chauds partisans, joua volontairement sur les mots en effectuant un distinguo subtil entre fondation et fonctionnement. La loi de 1900, en spécifiant que les Caisses mutuelles « *pourront* » se constituer conformément à la loi de 1884 n'avait établi aucune distinction de cette espèce et le législateur n'avait eu en vue que le régime indivisible des Caisses agricoles à toutes les époques de leur existence sociale. D'ailleurs, il suffit de se reporter aux travaux préparatoires de la loi de 1900 pour être convaincu qu'il n'y a jamais eu d'opposition entre les deux termes « *fondation et fonctionnement* ».

Il n'est pas douteux, par conséquent, que la loi de 1884 soit, dans son intégralité, le régime légal unique des Caisses fondées sur ses dispositions. Il est donc curieux de constater que le Tribunal civil de Chaumont a cru pouvoir affirmer que les Caisses mutuelles agricoles avaient la faculté, dans leur fonctionnement, de se mouvoir et de se développer comme les sociétés ordinaires d'assurances. Cela équivalait à ranger ces sociétés agricoles d'exception sous le régime des lois et décrets réglementant l'assurance libre alors que la loi de 1900 avait justement décidé le contraire.

Voici d'ailleurs le considérant final du jugement : « *Considérant que les caisses ont satisfait aux prescriptions des lois de 1900 et de 1884, que leurs statuts sont réguliers qu'il n'a été relevé dans leurs opérations aucun manquement, au-*

« cune infraction aux statuts, que si les faits de concurrence
« dont arguent les demandeurs sont indéniables, ils ne sau-
« raient être qualifiés de frauduleux, attendu que la bonne foi
« des Mutuelles agricoles a toujours été entière, qu'elles n'ont
« rien cédé de leurs statuts ni de leur but, que pas davantage
« elles n'ont pratiqué des opérations illicites, attendu qu'elles
« ne se sont pas écartées du cercle des opérations que les pou-
« voirs publics leur ont tracé, déboute purement et simple-
« ment les demandeurs et les condamnent aux dépens. »

Section D

ARRÊTS DE LA COUR DE DIJON ET DE LA COUR DE CASSATION

Les agents d'assurances interjetèrent appel ne se tenant pas pour battus, mais la Cour de Dijon confirma intégralement le jugement du Tribunal civil de Chaumont.

On demanda, alors, à la Cour de cassation de fixer la jurisprudence, et, à la date du 24 mai 1913, la Cour suprême rejeta le pourvoi par un arrêt ainsi conçu :

« Attendu qu'aux termes des paragraphes 1 et 2 de l'article
« unique de la loi du 4 juillet 1900, les Caisses d'assurances
« mutuelles agricoles qui sont gérées et administrées gratuite-
« ment, qui n'ont en vue, et qui, en fait, ne réalisent aucun
« bénéfice, sont affranchies des formalités prescrites par la
« loi du 24 juillet 1867 et le décret du 22 janvier 1868, et
« peuvent se constituer en se soumettant aux prescriptions
« de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels,
« attendu que cette disposition a eu pour objet unique de
« faciliter la création des Sociétés ou Caisses d'assurances
« mutuelles agricoles ainsi qu'il résulte du paragraphe 3
« du même article qui les exonère de tous droits de timbre et
« d'enregistrement autres que le droit de timbre de 0 fr. 10
« prévu par le paragraphe 1^{er} de l'article 18 de la loi des

« 23-25 août 1871, attendu que le texte et le but de la loi
« s'accordent pour en limiter la portée, qu'elle vise exclusive-
« ment les formalités relatives à la constitution des dites so-
« ciétés, mais que, pour leur administration, elles ne sont pas
« impérativement assujetties aux dispositions de la loi du
« 21 mars 1884... rejette... »

Désormais, la question se trouvait définitivement tranchée car l'arrêt de la Cour de cassation, s'il n'avait pas la vertu de mettre un terme à des polémiques violentes, légitimait en tous cas les fantaisies des Caisses mutuelles agricoles. Elles pouvaient donc, dès lors, se créer en conformité de la loi de 1884 sur les syndicats et fonctionner ensuite comme il leur plaisait, puisque la Cour suprême avait interprété le texte imprécis de la loi du 4 juillet 1900, comme l'avaient interprété les partisans de la mutualité agricole.

Section E

INSUFFISANCE JURIDIQUE DE LA LOI DU 4 JUILLET 1900

Nous venons d'examiner les interprétations auxquelles avait donné lieu le statut bâtard des Caisses agricoles mutuelles, qui, exonérées des obligations imposées par le décret du 22 janvier 1868, pouvaient cependant y conformer leurs statuts, quitte à n'en retenir que ce qui leur convenait. Ce décret applicable aux sociétés mutuelles ordinaires aurait pourtant pu, sans inconvénients, régir les Caisses agricoles et il eut été, certes, préférable de laisser ces sociétés sous la protection peu tyrannique d'un texte bien bénin, puisqu'il fallut en 1922 le rendre plus strict en raison des abus auxquels la mutualité mal comprise avait donné lieu dans le champ des opérations pratiquées par certaines sociétés mutuelles de droit commun.

Le titre II du décret du 22 janvier 1868 réglementait les mutuelles. En admettant qu'on ait voulu simplifier

les formalités de fondation des Caisses, il eut suffi de les renvoyer à la loi de 1884 pour ce qui concernait leur naissance, et de les soumettre au décret de 1868 à partir du moment où elles commençaient leurs opérations. C'est ce qu'avait décidé qu'elles pouvaient faire, sans y être contraintes, aussi partiellement qu'elles le voulaient, la jurisprudence de la Cour de cassation. Cette haute juridiction avait simplement voulu sortir de l'embarras dans lequel la plongeait le texte imprécis de la loi de 1900, tout en feignant de ne pas s'apercevoir que cette loi imparfaite spécifiait justement que ni la loi de 1867, ni le décret de 1868 ne seraient applicables aux Caisses mutuelles agricoles.

En 1922, on modifia le décret du 22 janvier 1868 et on le remplaça par un nouveau texte qui fut le décret du 8 mars 1922. C'était une occasion pour le législateur de songer à la loi de 1900 reconnue si incomplète. Il pouvait profiter de cette circonstance pour remanier le statut des Caisses agricoles. Puisqu'on jugeait opportun d'appliquer aux sociétés mutuelles privées des règles plus rigides que celles sous lesquelles certaines avaient commis des erreurs à réprimer pour l'avenir, il eut été assez naturel de se préoccuper du régime bizarre qui, depuis 1900, servait de statut légal aux Caisses mutuelles agricoles.

Non seulement on n'en fit rien, mais on prit soin de faire préciser par les pouvoirs publics que les Caisses agricoles n'étaient nullement touchées par le nouveau décret. Une telle précaution était, au demeurant, bien superflue : le décret du 8 mars 1922 abrogeait et remplaçait le décret du 22 janvier 1868. Le législateur, ayant pris soin d'affranchir les Caisses agricoles mutuelles des obligations du décret de 1868, ces organismes étaient *ipso facto* affranchis du décret de 1922.

Cependant, un événement allait bientôt se charger de prouver que le système de liberté complète accordé aux Caisses agricoles privilégiées n'était pas aussi recomman-

dable qu'on voulait le soutenir avec l'appui de la Cour de cassation.

En 1922, le 15 décembre, était promulguée la loi sur les accidents du travail agricole. Il eut semblé logique que le législateur qui, jusqu'alors, avait consenti aux Caisses agricoles une indépendance absolue vis-à-vis de toute réglementation continuât à admettre le même principe, et laissât les Caisses agricoles d'assurance contre les accidents fonctionner également sans règles bien définies au gré des fantaisies statutaires imaginées par leurs fondateurs. Il n'en fut rien pourtant. Pour la première fois, on crut judicieux de tenir pour suspect le régime dont avaient joui jusqu'à cette époque les Caisses agricoles. On pensa que, du moment où l'assuré en cause pouvait être lui-même incapable de faire face à des rentes viagères dues à un ouvrier estropié ou à ses ayants droit, en cas de carence de la Caisse agricole d'assurance, il fallait éviter toute perte au fonds spécial de garantie géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. En effet, la législation sur les accidents du travail a institué une réserve spéciale (article 34 de la loi du 9 avril 1898) grâce à laquelle, quoi qu'il arrive, un accidenté du travail, rentier, est toujours assuré de recevoir les arrérages de sa rente, même si l'assureur fait faillite, même si son patron est insolvable.

Ce n'est pas que les partisans de la mutualité agricole privilégiée n'aient pas, très logiques avec eux-mêmes, et avec le législateur de 1900, essayé de conserver, en matière d'accidents du travail, ce régime de bon plaisir auquel ils tiennent tant. Là, toutefois, ils se heurtèrent à de puissants contradicteurs. Si le ministre de l'Agriculture ne voyait aucun inconvénient à laisser aux Caisses mutuelles agricoles contre les accidents du travail le droit d'entreprendre cette assurance particulière sous le même régime considéré comme très suffisant pour l'exploitation des autres assurances agricoles par les Caisses mutuelles : incendie, grêle, bétail, accidents autres que ceux résultant

du travail, le ministre du Travail fut loin de partager cet avis. Il fit remarquer qu'il était chargé de la surveillance de toutes les opérations d'assurance contre les accidents du travail, et qu'il ne pouvait consentir à laisser les Caisses mutuelles agricoles pratiquer une opération aussi délicate dans les conditions précaires autorisées pour les autres risques.

Le Directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, chargé de gérer le fonds spécial, prévu par l'article 34 de la loi du 9 avril 1898 et destiné à garantir le paiement des rentes aux accidentés victimes d'un patron insolvable ou d'une compagnie d'assurance défaillante, appuya vigoureusement les dires du ministre du Travail. Il insista sur le risque que feraient courir à ce fonds de garantie (dont il avait la responsabilité) des Caisses mutuelles agricoles sans contrôle et sans solvabilité, susceptibles de disparaître en masses sous les coups des sinistres d'un genre d'assurance redoutable. Cette fois la raison triompha et les Caisses mutuelles agricoles d'assurance contre les accidents du travail durent se conformer aux règles qui s'imposaient aux autres assureurs.

Rompant ainsi une tradition déjà vieille d'un quart de siècle, la loi du 15 décembre 1922 réglementa minutieusement les Caisses mutuelles agricoles qui allaient assumer les responsabilités de l'assurance sociale des accidents de travail. Elle leur consacra son article 11 qui, entre autres prescriptions, leur annonçait un décret portant règlement d'administration publique : ce fut le décret du 22 août 1923.

Ce que nous avons tenu à signaler, c'est l'étrangeté de la conduite du législateur, laissant faire aux Caisses mutuelles agricoles ce qui leur plaît en toutes branches, mais qui s'est vu forcé, par l'administration plus raisonnable, parce que plus expérimentée que lui, de mettre un frein à une licence audacieuse sitôt qu'il s'est agi d'une assurance spéciale contrôlée par le ministère du Travail, et surtout

d'empêcher de porter atteinte à un fonds spécial de garantie affectant le caractère d'une réserve d'intérêt public.

Quand on médite sur cette surveillance officielle imposée exceptionnellement parce qu'il s'est trouvé qu'une assurance agricole particulière était du ressort d'un ministre, celui du Travail, lequel considère l'assurance comme chose sérieuse qu'il est impossible d'abandonner à la fantaisie d'incompétents, on se rend mieux compte de la situation incohérente des autres Caisses mutuelles agricoles.

La méfiance de l'administration, partagée, de force, par le législateur de 1922 quand il a été question d'assurance contre les accidents de travail, vient, évidemment, à l'appui de notre thèse que la loi de 1900 est juridiquement insuffisante pour assurer le fonctionnement de sociétés d'assurance, même de sociétés d'exception.

Section F

ORGANISATION DES CAISSES AGRICOLES

L'assurance ne peut garantir que des risques assurables. Elle est régie par des lois bien définies, basées sur des statistiques que, seuls, le temps et l'expérience de techniciens avertis ont pu contribuer à établir. Elle ne saurait donc réparer que les pertes occasionnées par des événements particuliers et disséminés, appelés, en terme de métier, sinistres, suffisamment indépendants les uns des autres pour que la compensation des effets du hasard s'opère harmonieusement entre les risques assurés en répartissant les valeurs détruites sur la masse des valeurs épargnées. Il est donc impossible de songer à assurer certains risques si les dégâts doivent simultanément porter sur une contrée étendue puisque toute tentative de compensation entre les risques atteints et ceux épargnés deviendrait vaine. C'est par application de ce principe que, jusqu'à présent

tout au moins, on a exclu de l'assurance certains risques inhérents à la profession agricole : gelée, inondations, sécheresse, maladies des végétaux, cyclones, tremblements de terre. Il faut, par conséquent, diviser les risques agricoles en deux catégories : ceux qui sont assurables et ceux qui ne le sont pas.

Il semble bien qu'on doive actuellement limiter les premiers aux quatre événements suivants : incendie, accidents, grêle, mortalité des animaux.

Qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre de ces quatre risques, l'organisation est à peu près identique et la mutualité agricole pratiquée par les Caisses privilégiées s'échelonne sur trois degrés :

1^o A la base, la Caisse locale qui émet la police de garantie conforme aux dispositions statutaires et aux conditions générales et particulières inscrites dans le contrat ;

2^o Au second degré, la Caisse régionale ou départementale qui réassure tout l'excédent que la Caisse locale considère comme trop lourd pour elle ;

3^o Au troisième degré, la Caisse centrale qui décharge à son tour les caisses régionales ou départementales d'une part de leurs propres engagements vis-à-vis des caisses locales.

En outre, la Caisse régionale et la Caisse centrale peuvent contracter avec des réassureurs appelés « *externes* », c'est-à-dire n'appartenant pas à l'organisation des Caisses agricoles hiérarchisées, des accords permettant de céder à ceux-ci une partie des risques que Régionales et Centrale jugent trop élevés pour elles. Ces accords peuvent affecter le caractère de traités obligatoires ou facultatifs.

Enfin, les Caisses régionales des différentes parties de la France peuvent se réassurer entre elles en échangeant une part de leurs risques. C'est même, techniquement, une première mesure de division des risques qui s'imposerait.

Section G

CAISSES LOCALES

La Caisse locale est créée à la suite d'une petite réunion organisée par des conférenciers affiliés à un groupement généralement placé à la tête d'une Caisse régionale ou départementale. Souvent aussi cette tâche de réunir des agriculteurs pour les inciter à fonder une Caisse locale est assumée par des professeurs départementaux d'agriculture relevant de la direction des services agricoles qui fonctionnent dans chaque préfecture.

Habituellement, le conférencier se fait accompagner par un personnage politique influent : conseiller général, député, sénateur, parfois par un ancien ministre; souvent aussi la réunion se tient à la mairie, sous la présidence du maire de la commune, ou de l'une des communes, s'il s'agit d'un groupe intercommunal. On confère ainsi, très adroitement, à la convocation des agriculteurs une apparence officielle qui a précisément pour but de déterminer ou de faciliter l'adhésion immédiate des sept premiers agriculteurs indispensables à la constitution de la Caisse mutuelle du 1^{er} degré.

Dès qu'elle aura réuni sept membres et accompli les formalités minimales exigées par la loi de 1884, la Caisse pourra fonctionner. Les adhérents se réuniront en assemblée générale, nommeront le Conseil d'administration comprenant de 7 à 9 membres qui, lui-même, désignera son bureau composé d'un président, d'un vice-président, d'un trésorier et d'un secrétaire, élus à la majorité des voix. Rappelons que toutes ces fonctions doivent être gratuites, mais qu'on a admis un accroc au principe de la gratuité en accordant au secrétaire ou au secrétaire-adjoint une indemnité imprécise qu'on s'est borné à qualifier de minime.

Les Caisses locales se composent de membres effectifs et de membres expectants. Les membres effectifs sont ceux qui peuvent souscrire à la Caisse une police d'assurance à effet immédiat. Ils sont généralement assez peu nombreux au début. Les agriculteurs sont souvent assurés et doivent attendre l'expiration des engagements en cours. Les membres expectants sont ceux qui, liés à une société ordinaire d'assurance, prennent l'engagement de s'assurer à la Caisse locale dès qu'ils auront recouvré leur liberté d'action. Ils adhèrent, par avance, aux statuts et versent en garantie une prime annuelle qui serait confisquée, à titre de pénalité, s'ils venaient, l'époque de leur liberté arrivée, à refuser de donner suite à leur engagement. Ainsi que nous l'avons fait remarquer, c'est là une violation formelle de la loi de 1884, mais on se souvient de la solution donnée par la Cour de cassation dans son arrêt du 24 mai 1913 ; depuis cette date, les engagements à terme des membres expectants et la pénalité qui les sanctionne sont juridiquement valables, pourvu qu'ils soient statutaires.

D'ailleurs, en vertu des principes posés par la Cour suprême, les Caisses mutuelles pourraient faire souscrire à leurs adhérents des contrats de dix ans en arguant du fait que le décret du 8 mars 1922 autorise les sociétés mutuelles à régler, comme bon leur semble, les engagements statutaires de leurs adhérents, contrairement à l'ancien décret de 1868 qui limitait à cinq ans la durée des contrats des mutuelles. En poussant même la logique au plus haut point, les Caisses mutuelles agricoles auraient pu rigoureusement soutenir, sous l'empire du décret de 1868, qu'elles avaient le droit, statutairement, de faire souscrire des engagements de dix ans à leurs sociétaires en s'appuyant sur l'arrêt de la Cour de cassation du 24 mai 1913 qui leur laissait toute liberté d'administration, et sur la loi du 4 juillet 1900 qui les déclarait affranchies des prescriptions du décret de 1868.

Notons, toutefois, qu'en ce qui touche les accidents de travail, les Caisses mutuelles ne peuvent émettre que des contrats de cinq ans au maximum, comme tous les assureurs, d'ailleurs, puisque la loi du 15 décembre 1922 a fixé exceptionnellement cette limite à la durée des engagements en matière d'assurance contre les accidents de travail agricole.

Section H

DÉFINITION DU RISQUE AGRICOLE ASSURABLE PAR LES CAISSES MUTUELLES PRIVILÉGIÉES

Pour bénéficier de ses privilèges, la Caisse mutuelle agricole ne peut assurer que les risques agricoles ou connexes à l'agriculture. Cette expression limitative vague a donné lieu autrefois à des divergences d'interprétation, surtout en matière d'assurance contre l'incendie. S'il est en effet facile de s'entendre sans discussion sur la portée du terme « *risque agricole* » quand il s'agit d'assurance grêle, accident ou mortalité du bétail, il en est différemment dans l'assurance contre l'incendie. Aussi, jadis, certaines caisses mutuelles agricoles ont étendu souvent, par erreur, parfois aussi à dessein, le champ de leurs opérations à des risques qui ne pouvaient raisonnablement se prévaloir d'un caractère agricole. Plusieurs d'entre elles furent même poursuivies impitoyablement par le fisc et condamnées à des doubles droits, ainsi qu'à des amendes, considérables quelquefois. Ce grief d'avoir assuré des risques non agricoles figurait dans le procès de Chaumont, encore que le tribunal n'ait pas cru devoir approfondir la question et se soit abstenu d'y faire allusion dans son jugement.

Aujourd'hui, une fausse interprétation de cette nature n'est plus possible, d'abord parce que les dirigeants du

mouvement mutualiste agricole fournissent des indications précises aux fondateurs et aux administrateurs des Caisses locales, ensuite parce que le critérium destiné à servir de guide aux hésitants a été trouvé : les pouvoirs publics, consultés à cet égard, ont en effet décidé que seraient, seuls considérés comme assimilables à des risques agricoles, et, par suite, assurables licitement par les Caisses mutuelles privilégiées, les risques des petits artisans travaillant à la réparation des outils agricoles à la double condition qu'ils soient affiliés à un syndicat agricole et qu'ils n'emploient pas plus de deux ouvriers à demeure.

Cependant, on signale encore de temps en temps des violations du principe exigeant que les Caisses agricoles subventionnées et dégrévées de tout impôt ne puissent assurer que des risques agricoles et connexes à l'agriculture dans les termes que nous venons de préciser.

Nous rappellerons que le texte le plus récent sur lequel on s'appuie en cette matière est le suivant :

*« Les petits artisans ruraux désignés par l'article 9 du décret du 9 février 1921, relatif à l'application de la loi du 5 août 1920, sont les maréchaux-ferrants, forgerons, réparateurs de machines-outils, d'instruments ou de bâtiments agricoles, bourreliers, sabotiers, tonneliers, char-
« rons, faisant partie d'un syndicat agricole et n'employant
« pas plus de deux ouvriers de façon permanente. »*

Il est à noter, d'ailleurs, que ce texte ne s'applique pas formellement aux Caisses agricoles incendie, pour qui il n'a pas été conçu, mais qu'il est tiré de la loi du 30 avril 1926, modifiant celle du 15 décembre 1922, et qu'il indique quels sont les petits artisans assujettis à la loi sur les accidents de travail agricole. Cependant, comme ces délimitations répondent très exactement à celles qui ont été fixées fréquemment dans des instructions officielles pour déterminer les bénéficiaires des privilèges fiscaux de la mutualité subventionnée et dégrévée d'impôts, nous n'éprouvons aucun scrupule à les donner comme constituant le crité-

rium légal à l'usage de toutes les Caisses mutuelles, quelle que soit la branche qu'elles exploitent.

Désormais, donc, avec une base aussi précise, on ne saurait tolérer aucune erreur d'interprétation.

A titre de curiosité historique, nous rappellerons qu'il fut une époque où une théorie osée régnait parmi les propagandistes de la mutualité agricole. C'est celle qui permettait à certains professeurs d'agriculture de faire bénéficier des avantages de la loi de 1900 tous ceux qui coopéraient à entretenir, à un titre quelconque, l'activité agricole. En vertu de cette doctrine très large, on rangeait parmi les adhérents possibles des Caisses mutuelles, le curé des agriculteurs, le maître d'école des enfants des agriculteurs, les épiciers, bouchers, boulangers, même non exploitants agricoles, sans oublier le château et ses dépendances, si le propriétaire était agriculteur. Nous pourrions citer, en particulier, une caisse régionale qui, devançant et amplifiant la faculté d'adhésion qui devrait être plus tard reconnue officiellement à certains artisans de campagne, faisait accepter par ses caisses locales et réassurait ensuite des usines travaillant le bois mécaniquement, même d'une certaine importance, ainsi que des constructeurs d'instruments aratoires, sous prétexte qu'ils fabriquaient des objets servant à l'agriculture et devaient, par conséquent, jouir des avantages fiscaux de la loi de 1900. Cette interprétation insoutenable a persisté plusieurs années.

Section I

DURÉE DES CONTRATS

La police est, généralement, souscrite pour cinq années ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, sauf, en ce qui concerne les risques temporaires qui peuvent ne durer qu'une année, voire six ou trois mois, en particulier pour les récoltes sur pied ou dans les champs.

Quand la police est réalisée pour cinq ans, elle se renouvelle par tacite reconduction, cependant les Caisses mutuelles faisant partir leurs exercices du 1^{er} janvier de chaque année augmentent toute durée de contrat souscrit en cours d'année des mois et jours restant à courir entre la date de prise d'effet et le 1^{er} janvier suivant.

Section J

ADMISSION DES ADHÉRENTS

Conditions arbitraires dans lesquelles elle s'exerce

Pour devenir adhérent, après constitution de la Caisse, il faut être présenté par deux sociétaires et agréé par le bureau. Toutefois, en cas d'urgence, l'admission peut être prononcée par le président. Certaines Caisses font ratifier les adhésions par l'assemblée générale.

Ainsi, la Caisse mutuelle se réserve le droit d'accepter ou de refuser une adhésion, comme elle s'accorde, d'ailleurs, la faculté statutaire de résilier toute police à l'occasion d'une mutation dans la propriété des objets assurés, tout en conservant la cotisation payée ou échue. Par exemple, un père, adhérent à une Caisse, meurt, ses fils déplaisent au bureau de la Caisse mutuelle, ils sont exclus, car celle-ci a le droit de les éliminer sans avoir de motifs à fournir sur sa décision.

Ces clauses, copiées d'ailleurs sur les conditions générales anciennes des sociétés privées d'assurance, sont très difficiles à justifier quand elles émanent d'œuvres semi-officielles subventionnées par le budget et bénéficiaires d'un privilège fiscal exorbitant. Pour comprendre l'importance de l'arbitraire laissé au bureau des Caisses agricoles dans l'acceptation, le maintien, ou le rejet des adhérents, il suffit d'admettre l'hypothèse qu'un jour des vil-

lages entiers soient soumis au régime de la Caisse mutuelle locale, les assureurs privés incapables de soutenir la concurrence ayant décidé de renoncer à leurs affaires agricoles. Dans ce cas, voilà des agriculteurs en mauvais termes avec un bureau de Caisse agricole qui seraient incapables de s'assurer, puisque l'admission est abandonnée au bon vouloir des dirigeants.

On peut, par conséquent, déduire de ce qui précède que, dans un village, ce sont les animateurs de la Caisse mutuelle qui sont maîtres de consentir ou de refuser à leurs concitoyens le bénéfice des subventions ou le privilège des exonérations d'impôts en les admettant ou en les rejetant comme indignes, sans avoir dû reste à expliquer leur décision. Il y a là un vice qui ne peut échapper à des yeux qui savent voir, or rien n'a été prévu par les pouvoirs publics pour déterminer les droits respectifs en cas de conflit.

La loi de 1900 a concédé des privilèges : premier accroc à la justice fiscale. Bien mieux, elle a laissé à des particuliers, sans accorder aux intéressés de garanties, le droit singulier de décider quels citoyens seront admis à profiter de ces avantages, rien ne permettant de prévoir comment doit s'opérer la sélection qui est ainsi abandonnée à la fantaisie de chaque bureau de Caisse locale. On risque dans ces conditions de subordonner l'octroi de privilèges fiscaux déjà critiquables, à des passions de clocher qu'on sait fréquentes : c'est une seconde hérésie en matière de droit public.

D'ailleurs, M. Fernand David, sans y attacher beaucoup d'importance, l'a bien constaté dans son rapport sur le budget de l'agriculture de 1911. Faisant allusion aux opinions politiques de certain groupe mutualiste agricole, concurrent de celui qu'il soutient, l'ancien ministre s'exprime ainsi (page 42 du rapport) :

« Ce n'est un secret pour personne que l'Union centrale des Agriculteurs de France n'est point ouverte à tous, qu'elle se réserve de refuser et qu'elle refuse qui ne lui con-

« vient pas, quelles que soient d'ailleurs les garanties pré-sentées. Elle a ses raisons pour agir ainsi, c'est son droit absolu, je ne le discute pas. »

M. Fernand David reconnaissait ainsi, sans détours, que des opinions politiques ou religieuses pouvaient ouvrir ou fermer l'entrée de la Caisse agricole privilégiée de village. Il aurait d'ailleurs pu souligner utilement aussi que d'autres motifs plus bas encore (haine, ambition, médisance, jalousie) viendraient concourir à un même résultat.

Cette question, qui a son importance dans toutes les branches de l'assurance agricole, revêt un caractère plus sérieux encore en matière d'accidents de travail.

La loi du 15 décembre 1922 sur les accidents du travail agricole a prévu des Caisses mutuelles spéciales dans son article 11, et elle leur a conféré le privilège, coûteux pour le contribuable, de recevoir des subventions particulières représentant la moitié, au maximum, des cotisations de adhérents non assujettis qui auront usé de la faculté des s'assujettir volontairement.

Autant dire que le législateur a laissé à tout bureau de Caisse mutuelle agricole accidents le droit de désigner, arbitrairement, les citoyens qui auraient la possibilité dans une commune de bénéficier des dispositions de l'article 11 de la loi du 15 décembre 1922. En effet, si un petit exploitant non assujetti entend profiter de la facilité de s'assujettir tout en faisant supporter à l'Etat, comme la loi le lui promet, une part de sa cotisation pouvant atteindre la quotité de 50 %, il faut qu'il adhère à une Caisse agricole qui, seule, confère un tel avantage. Si, par hasard, le bureau ne l'accepte pas, il n'aura aucun titre à sa part de subvention, or le bureau peut lui refuser l'accès de la Caisse mutuelle, puisque les statuts prévoient ceci : *« Le Conseil d'administration est seul juge d'admettre ou de rejeter toute demande d'admission. Les décisions ne sont pas motivées et ne sont susceptibles d'aucun recours quel qu'il soit. »*

Nous croyons avoir ainsi démontré que les Caisses agricoles semi-officielles distribuent à leur gré les subventions reçues de l'Etat, elles n'auraient donc jamais dû, à ce titre, être autorisées à rejeter, sans recours possible, les demandes d'adhésions des citoyens cherchant à user d'un droit reconnu par la loi. Rien en cette circonstance ne sauvegarde le droit individuel, et la loi du 15 décembre 1922, pas plus que les règlements d'administration publique n'ont pris la précaution de prévoir l'arbitraire d'un bureau de Caisse locale, alors qu'en matière administrative règne un principe absolu de droit public, à savoir que, les administrés doivent être entourés de garanties déterminées pour pouvoir défendre leurs droits à l'encontre d'une décision injuste.

Section K

RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE DES ADHÉRENTS

Chaque adhérent est tenu, dans la proportion du montant de sa cotisation, au remboursement des sommes empruntées et des dettes contractées pendant la durée de son engagement. Tout adhérent usant de la faculté de quitter la Caisse agricole sera tenu de payer, au préalable, une part du déficit social proportionnel au montant des capitaux assurés par son contrat. Cette clause statutaire est une de celles qu'agitent triomphalement les adversaires des Caisses agricoles mutuelles privilégiées pour dénoncer le péril de cette institution. Sans exagérer la portée de cette clause, de style dans toute mutuelle, il faut reconnaître qu'elle comporte un aléa inquiétant, surtout dans les premières années, tant que d'importantes réserves n'ont pas atténué le danger des gros déficits. C'est, du reste, l'application de cette règle qui a entraîné les adhérents

des Caisses mutuelles agricoles d'Algérie, en 1921, et en 1922, à des déboires cruels, tout en laissant suspendue au-dessus d'eux la menace du remboursement des avances faites par le Gouvernement d'Algérie pour sauver l'honneur de la mutualité agricole officielle, avances dont tous les adhérents sont tenus proportionnellement à l'importance de leurs assurances.

Remarquons, toutefois, que cette menace constante d'avoir à supporter les dettes sociales au prorata des sommes assurées, n'intéresse que les assurés des Caisses agricoles incendie, grêle et bétail, ainsi que les Caisses accidents ne pratiquant que les risques en dehors des accidents de travail, car, pour les Caisses mutuelles accidents de travail, le régime est tout différent. Nous trouvons là une nouvelle preuve que l'administration du ministère du Travail n'a pas voulu laisser commettre certaines erreurs aux Caisses mutuelles agricoles placées, par force, sous son contrôle.

Instruits par l'exemple, aussi fâcheux que frappant, des Syndicats de garantie des risques d'accidents de travail industriel, groupements mutualistes de patrons solidaires à l'infini, les fonctionnaires chargés d'élaborer les statuts des Caisses agricoles accidents n'ont pas consenti à abandonner les agriculteurs à des Caisses agricoles où les charges, en cas de pertes considérables, eussent été illimitées, pour les sociétaires. Voilà pourquoi ils ont obtenu, d'abord, qu'on imposât aux dirigeants des futurs organismes destinés à assurer le risque d'accident de travail agricole l'obligation de déposer un cautionnement ou, à défaut, de réassurer en totalité la gestion des cas graves, ceux donnant lieu à des rentes, à des Caisses mutuelles ou à des Sociétés privées munies du cautionnement légal et surveillées par le ministre du Travail. Toujours pour le même motif, dans les statuts des Caisses accidents de travail agricole dont le texte a été élaboré par le ministère du Travail en collaboration avec le ministère de l'Agric-

culture, nous trouvons qu'on a fixé une limitation prudente aux versements exigibles des adhérents. Au delà de cette cotisation maxima les adhérents ne pourront être exposés à aucune responsabilité pécuniaire, toutes les conséquences de la loi du 15 décembre 1922 devant être réparées avec ces cotisations limitées. A supposer donc que ces revenus sociaux se révèlent, dans l'avenir, insuffisants, les déficits seront parfaits avec le cautionnement de la Caisse elle-même, si elle en a constitué un, ou celui des réassureurs, s'ils ne peuvent par eux-mêmes liquider à l'aide de leurs fonds disponibles le montant des rentes. Ce n'est qu'après épuisement de ces diverses sources qu'entrerait en ligne le fonds spécial de garantie de l'article 24 de la loi du 9 avril 1898, auquel sont assujetties les exploitations agricoles quant aux versements contributifs, depuis que leurs salariés bénéficient de son secours éventuel.

Section L

NOMBRE DES CAISSES LOCALES

Au 31 décembre 1924, la statistique officielle du ministère de l'Agriculture nous indique qu'il fonctionnait régulièrement :

a) Pour l'incendie, 5.733 Caisses locales, comprenant 202.693 adhérents effectifs et 29.629 expectants ; ces caisses garantissaient 5.482.044.439 francs de capitaux, les expectants représentant pour l'avenir un apport supplémentaire de 968.356.908 francs en capitaux à assurer ;

b) Pour l'accident, 3.581 Caisses locales, comprenant 85.302 membres effectifs et 11.759 expectants ; ces caisses garantissaient les risques de 1.394.049 hectares de culture et percevaient 3.340.000 francs de cotisations de leurs membres assujettis et 679.450 francs des assujettis volontaires ;

c) Pour la grêle, 14 caisses locales à rayon étendu, comprenant 14.121 membres et garantissant 105.000.000 fr. de capitaux.

d) Pour le bétail, 7.091. Caisses locales, comprenant 335.922 membres et garantissant 1.690.213.077 francs de capitaux.

Section M

LA RÉASSURANCE DES CAISSES AGRICOLES

La réassurance est l'opération qui permet à l'assureur directement intéressé sur un risque de repasser une partie de sa charge à un autre assureur qui s'appelle, en cette circonstance, le réassureur. C'est en somme une assurance contractée par l'assureur directe. Lorsque le réassureur estime devoir, à son tour, se décharger lui-même, sur un autre réassureur d'une partie du risque accepté par lui en réassurance, cette opération se nomme rétrocession et le réassureur, en cette circonstance, s'appelle le rétrocessionnaire.

Réassurance et rétrocession sont aussi nécessaires à l'assureur et au réassureur que peut l'être l'assurance pour le particulier désireux de se prémunir contre un événement fâcheux quelconque.

Le but poursuivi, en effet, par un assureur et un réassureur, c'est de grouper le plus grand nombre de risques de même nature en proportionnant soigneusement la part qu'il conserve pour son compte à l'importance de ses engagements totaux non seulement sur ce même genre de risque, mais encore sur tous les risques qu'il assume. Son premier soin doit consister, par conséquent, à diviser le plus possible ses engagements, particulièrement dans la branche incendie, d'abord pour éviter des conflagrations frappant plusieurs immeubles rapprochés, ensuite pour trouver, dans la diversité des régions et des pays, le moyen

le plus propre à lui faire obtenir une moyenne de pertes appelée à s'égaliser, d'autant plus harmonieusement au cours des années que le nombre des risques assurés va en augmentant.

Cette théorie générale de la division des risques s'applique indistinctement aux opérations d'assurance, de réassurance, et de rétrocession pratiquées par les sociétés d'assurances anonymes ou mutuelles. Cependant, et c'est là une différence importante à signaler, il n'est pas douteux que les mutuelles courent à leurs débuts, même pendant de longues années, des périls plus grands que les compagnies à capital parce que ces dernières ont précisément à leur disposition, pour parer aux événements fâcheux des débuts, des capitaux disponibles qui font défaut aux sociétés mutuelles. Celles-ci ne peuvent compter que sur les cotisations de leurs adhérents tant qu'elles n'ont pas réussi, grâce à de nombreuses années favorables, à accumuler des réserves suffisantes pour jouer le rôle dévolu au capital dans les sociétés par actions.

Il est donc reconnu, par l'expérience, que la division des risques à l'infini est la sauvegarde de l'assureur, du réassureur et du rétrocessionnaire. Une société d'assurance doit rechercher à la fois le plus grand nombre d'affaires, un vaste champ d'action géographique, autant que possible des pays étrangers si ses moyens l'y autorisent et, même, l'exploitation de branches différentes pour réunir une masse considérable de prime qui lui permette et de régulariser la moyenne des sinistres, et de réduire proportionnellement son taux de frais généraux.

Cette question de réassurance, c'est-à-dire de division des risques, est vitale pour les Caisses mutuelles agricoles qui naissent sans capitaux, autres que les quelques centaines de francs de subvention de début, et qui ne peuvent prétendre qu'à un encaissement très minime en raison de leur petit champ d'action. Il ne semble pas qu'elles en aient saisi l'importance, du moins quand le mouvement mu-

tualiste agricole de 1900 s'est déclanché, mal préparés techniquement qu'étaient leurs animateurs à jouer le rôle d'assureurs complets qu'ils prétendaient pouvoir assumer dans des branches complexes comme l'incendie.

Aussi, nombreuses furent les Caisses locales qui disparurent dès qu'un sinistre les atteignit, laissant dans le dénuement le plus complet les cultivateurs séduits par d'alléchantes promesses. L'entêtement de certains mutualistes agricoles à vouloir ignorer les premiers rudiments de la profession d'assureur, et en particulier la réassurance, en dépit des avertissements et des exemples, fut tel que, le 27 janvier 1913, la Chambre des députés crut devoir voter une proposition de résolution ainsi conçue : « La
« Chambre estimant qu'il n'est pas désirable de continuer
« à encourager l'imprévoyance des Caisses mutuelles agri-
« coles d'assurance qui demeurent isolées, invite le gouver-
« nement à ne plus accorder désormais de subventions qu'aux
« sociétés réassurées ou fédérées. »

La Caisse locale peut donc réassurer tout ou partie des capitaux assurés par elle. En général, pour intéresser le cultivateur au développement de la Caisse, les statuts obligent celle-ci à garder pour son compte une part des risques. Le reste est cédé en réassurance à une Caisse régionale ou départementale.

En incendie, les statuts, habituellement, prévoient que la Caisse locale conservera 2/10 du risque, à la condition que la somme laissée à sa charge ne dépasse pas 500 francs la première année, 1.000 francs la seconde, 1.500 francs la troisième, 2.000 francs la quatrième, 2.500 francs la cinquième, et 3.000 francs à partir de la sixième année de fonctionnement.

En accidents de travail, où la Caisse locale ne joue qu'un rôle effacé de représentant local, la réassurance par une caisse munie de cautionnement ou par une société externe est presque totale. On réassure d'abord la totalité du risque de rentes, et on réassure en outre les 9/10 des indem-

nités temporaires et des frais médicaux et pharmaceutiques, autant dire que la Caisse locale, en tant qu'assureur, n'existe pas : c'est un agent transmetteur, une boîte aux lettres, rien de plus.

En grêle et en mortalité du bétail, la réassurance s'effectue suivant les idées qui animent les dirigeants ; elle joue cependant un rôle important en grêle, car c'est précisément le défaut de réassurance judicieuse pour répartir les risques des Caisses à rayon trop local qui a occasionné les mécomptes des mutualistes agricoles du Bordelais et du Languedoc. Quant à la déconfiture des Caisses grêle du Gouvernement d'Alger en 1922, elle provient, en partie, d'un défaut de réassurance dont était responsable un directeur peu vigilant aussi mauvais mutualiste que détestable entrepreneur d'assurance.

Section N

ETABLISSEMENT DES POLICES PAR LES CAISSES

Les polices sont rédigées, d'après les déclarations de l'adhérent, par la Caisse locale et en triple exemplaire : un pour le sociétaire, un pour la Caisse locale, le troisième pour la régionale agissant comme réassureur. D'ailleurs, dans beaucoup de contrées, c'est la régionale qui assume tout le travail matériel et qui établit les polices et les comptes, la Caisse locale se bornant à rédiger la proposition initiale et à fournir les explications complémentaires nécessaires. C'est la locale qui encaisse également les cotisations.

La police mentionne que le sociétaire a bien reçu les statuts et y adhère formellement.

Section O

LA CAISSE RÉGIONALE

C'est la Caisse régionale, appelée départementale parfois, si les Caisses locales qu'elle fédère se bornent à opérer dans un même département, qui constitue la Caisse agricole du deuxième degré, et qui réalise la réassurance au premier degré. Elle se forme, également, en vertu des lois de 1900 et de 1884, et applique les mêmes principes que les Caisses locales. Elle possède tous les caractères d'une union de syndicats et jouit légalement, depuis le 12 mars 1920, de tous les avantages de la personnalité morale qui lui était, avec raison, contestée auparavant par des juristes pointilleux. Cependant, la complaisance habituelle des pouvoirs publics pour tout ce qui touche aux Caisses agricoles avait aplani déjà les difficultés qui auraient pu se produire avant le 12 mars 1920, et bien qu'unions de syndicats, en fait, les Caisses régionales étaient considérées comme de simples Caisses locales, quand il leur fallait exciper d'une personnalité morale dont, strictement, elles ne jouissaient pas.

Il va sans dire que la Caisse régionale mutuelle agricole est affranchie de tous impôts, et qu'elle reçoit également des subventions, même des subventions élevées. Alors que les locales touchent 500 francs, 1.000 francs, 1.500 francs, les régionales voient les générosités qui fondent sur elles atteindre 50.000 francs par an pour une seule Caisse.

Le rapport du ministre de l'Agriculture sur les opérations de 1924 nous apprend qu'en ce qui concerne l'accident les subventions seront réservées aux Caisses régionales, car les locales sont des organes passifs, l'effort d'organisation étant supporté par les Caisses régionales.

Cependant, pour jouir de tous ses privilèges, il faudrait que la Caisse régionale s'en tint au strict principe de gra-

tuité prévu par la loi; or nous la voyons difficilement se conformer à l'autorisation timide accordée par les pouvoirs publics en vue d'allouer quelques frais de bureau à un secrétaire, même modestement indemnisé. Actuellement, en effet, les régionales affectent l'allure de véritables sociétés d'assurance, elles entretiennent un personnel relativement considérable et qu'il faut convenablement appointer. Elles mettent en route des Inspecteurs-propagandistes rémunérés, pourvus d'automobiles. Leur administration, souvent mélangée il faut le reconnaître, avec d'autres œuvres agricoles, revêt tous les caractères extérieurs d'une entreprise privée. Comment peut-on concilier de tels frais généraux et des appointements, légitimes en ce qui concerne les bénéficiaires occupés à un travail absorbant qui ne saurait constituer pour eux un sacerdoce, avec ces principes de gratuité sur lesquels est basée la législation des Caisses agricoles ?

Voilà qui devrait bien éclairer le législateur sur l'urgence de modifier un texte législatif précaire qu'on est forcé de laisser interpréter avec une complaisance exagérée.

Ainsi que nous l'avons déjà spécifié, les Caisses régionales se réassurent directement à des sociétés privées d'assurances, avant d'adresser une partie de leur trop plein à la Caisse centrale qui couronne l'édifice de la mutualité agricole. On pourrait se demander pourquoi ces régionales passent par des réassureurs privés (ou externes), alors qu'elles ont à leur disposition un organisme supérieur réassureur au second degré. La raison est, un peu, une raison historique, tout au moins en ce qui concerne l'incendie. Bien avant que fussent formées les Caisses centrales des deux grands groupes créateurs de Caisses mutuelles agricoles, et même avant qu'existassent la plupart des grandes régionales, actuellement en fonctions, il fallut se préoccuper de trouver des réassureurs, indépendants du mouvement mutualiste agricole. La tâche était ardue, car les compagnies et les vieilles mutuelles ne voyaient pas qu'il fût

de leur intérêt de prêter un appui de cette nature à des sociétés dont l'organisation technique paraissait d'autant moins rassurante que leurs dirigeants se faisaient un point d'honneur d'annoncer qu'ils n'entendaient pas se plier aux usages de professionnels cependant rompus à ce métier.

Aux avances des mutualistes agricoles, les assurances privées, dans les premières années du siècle, répondirent à peu près ceci : « *Nous ne pouvons vous prêter notre concours puisque vous vous faites aider par l'Etat qui vous subventionne, qui vous exonère d'impôts, qui vous délègue ses fonctionnaires pour vous servir de propagandistes. Vous dirigez vos campagnes contre l'assurance libre que vous attaquez, même quand elle revêt la forme mutuelle qui est cependant la vôtre. D'ailleurs, un de vos principaux champions, M. Arnaud des Essarts de la Caisse du Sud-Est, publie des brochures dans lesquelles il explique qu'il diminuera la réassurance, puis la supprimera au fur et à mesure que les réserves des Caisses augmenteront. Nous jouons un jeu de dupes. Nous nous abstiendrons donc de vous servir de point d'appui.* »

Cependant, parmi les nombreuses Sociétés privées d'assurances qui existent en France, quelques-unes, très rares, acceptèrent de réassurer d'abord les Caisses locales, isolées, puis les Caisses régionales opérant à cette époque, et enfin celles qui devaient naître. Elles conclurent des traités de longue durée, elles rendirent des services signalés aux mutualistes agricoles en leur évitant, au début surtout, des erreurs regrettables, et voilà pourquoi, aujourd'hui, en dépit de l'existence de Caisses centrales, les régionales se réassurent encore à des réassureurs externes, principalement pour l'incendie.

Il faut toutefois noter qu'il y a tendance, actuellement, à unir étroitement entre elles les Caisses d'un même groupe, en éliminant, peu à peu, le réassureur externe, et nous allons voir qu'en accidents un document officiel récent y incite très franchement. Si nous examinons, en effet, avec

soin toute cette réglementation fragmentaire applicable aux Caisses agricoles des différentes branches, nous trouvons qu'exceptionnellement, et à propos des accidents de travail, l'administration s'est préoccupée de cette question de réassurance. Dans la loi du 30 avril 1926, modifiant celle du 15 décembre 1922 sur les accidents de travail agricole pour accorder à tous les salariés, sans distinction, le bénéfice de la loi, même s'ils sont les salariés occasionnels de petits patrons travaillant ordinairement seuls, le législateur a inséré un article visant précisément les Caisses mutuelles réassurées par des sociétés privées et a prévu qu'en pareil cas les Caisses agricoles affranchies de la tutelle hiérarchique des mutuelles agricoles de réassurance n'auraient droit à aucune subvention.

Voilà une sérieuse étape dans la voie de l'autonomie mutuelle agricole qui pourrait, ultérieurement, s'étendre aux Caisses incendie, grêle et bétail.

Faut-il voir dans ce premier geste officiel une marque de réprobation vis-à-vis du réassureur externe ? Nous ne le pensons pas. C'est, en l'espèce, une simple mesure de circonstance nécessitée par les événements et limitée, pour l'instant, à la branche accidents de travail, voici pourquoi : les Caisses agricoles admises à assurer les accidents de travail doivent verser un cautionnement assez élevé, puisqu'il peut atteindre 2.000.000 francs, si elles veulent pouvoir conserver pour elles tout ou partie des cas graves, c'est-à-dire ceux donnant lieu à une constitution de rente. Nous avons vu que les Caisses locales ne peuvent songer à jouer un tel rôle, il a donc fallu réserver aux Régionales et aux Centrales la fonction de réassureurs accidents de travail pourvus de cautionnements. Il était assez naturel de favoriser les Caisses qui faisaient l'effort consistant à réunir les bonnes volontés nécessaires, et de les déterminer à constituer le cautionnement, en dirigeant vers elles dans un but de réassurance celles des Caisses locales et régionales qui avaient évité le cautionnement. La sup-

pression de toute subvention à des Caisses agricoles contre les accidents se réassurant à des sociétés externes aura certainement pour conséquence de ramener vers la hiérarchie agricole les dissidentes que nous connaissons : l'une d'elles se réassurait à une société mutuelle externe de province, une autre à une société suisse.

Il ne faut cependant pas croire que cette question de réassurance des Caisses agricoles doive nécessairement demeurer ainsi, dépourvue de réglementation. Si les Caisses agricoles de toutes les branches se développent, et si, contrairement à nos espérances, la loi de 1900 n'est pas abrogée, il faudra bien que le législateur, sous la pression des événements, se préoccupe de leur réassurance.

Actuellement déjà, quelques rares Caisses agricoles se réassurent à des compagnies étrangères, et des symptômes démontrent que ces assureurs, moins stricts que les assureurs français sur les questions de principe, entreprennent des travaux d'approche pour arriver à se servir des Caisses mutuelles agricoles. C'est ainsi qu'une organisation incendie de l'Est a reçu des offres américaines, certains hommes d'affaires américains venus en France, dans cette région, pendant la guerre, ayant conçu un plan assez ingénieux pour s'implanter en France tout en laissant subsister les Caisses agricoles comme façade. Une Caisse agricole accidents de Normandie est réassurée par une compagnie suisse autorisée à opérer en France. Les Caisses bétail dans leur ensemble intéressent des compagnies hollandaises.

Il y a là une indication certaine d'un mouvement en préparation qui devra retenir l'attention, quand il se manifestera d'une façon plus accentuée.

Nous nous insurgeons contre le principe fâcheux de l'inégalité fiscale, même s'exerçant au profit de petites sociétés françaises sortant du droit commun par la négligence obstinée du législateur, mais notre objection et nos critiques prendraient une toute autre vigueur si l'on venait à décou-

vrir un jour que la mutualité agricole, subventionnée à l'aide des impôts des contribuables français, et dégrévée de toutes charges pour mieux concurrencer les sociétés indépendantes, devient, peu à peu, par le jeu de la réassurance, le drapeau derrière lequel s'abritent des combinaisons étrangères. D'ailleurs l'idée ingénieuse est facile à comprendre et il n'est pas surprenant que des étrangers rompus aux affaires l'aient entrevue très nettement. Voilà de petites mutuelles qui peuvent pulluler dans les coins les plus reculés. Elles ont pour administrateurs, à tous les degrés de leur hiérarchie, des personnalités suivies et écoutées, les pouvoirs publics les prônent, et elles touchent des subventions. Elles ne paient pas d'impôts et elles en dégrèvent leurs adhérents. Que leur manque-t-il ? Le nerf de la guerre économique, les capitaux. Leur précarité et leur faiblesse résultent précisément de cette pénible impécuniosité. Supposons-les devenues les agences occultes d'une organisation étrangère qui, sous forme de réassurance, les dirigera, supportera les frais généraux qu'elles ne peuvent exposer, glanera, avec leur appui, toutes les affaires d'assurances provinciales échappant, par leur nature, à la mutualité agricole, mais gravitant autour d'elle, qu'on fera prendre par une compagne libre appartenant également au groupe étranger intéressé, et nous découvrons l'armature d'une pénétration étrangère en face de laquelle la France jouerait encore le rôle de dupe qui lui est souvent dévolu.

Nous estimons, ne serait-ce que pour rendre impossible la réalisation d'un tel plan, qui a été envisagé, nous pouvons l'affirmer, qu'il faut que le législateur se préoccupe prochainement de la réassurance des Caisses agricoles de toutes les branches. Si, par impossible, la loi de 1900 n'était pas sous peu abrogée, il serait indispensable qu'on la modifiât, tout au moins pour enlever subventions et privilèges fiscaux à toute caisse incendie, grêle, bétail, accidents réassurée par une compagnie étrangère. Il y a là

une question de bons sens qui ne saurait être négligée. Il est inadmissible que des exemptions fiscales et des subventions élevées, supportées par le contribuable français, servent à encourager des opérations d'assurance appelées, en fait, par le jeu de la réassurance, à aboutir dans le portefeuille de sociétés étrangères.

Actuellement, l'installation du réseau des Caisses régionales est complet, tout au moins en Incendie. La statistique officielle au 31 décembre 1924 nous indique 43 Régionales incendie en France et 1 en Algérie. Les principales, au nombre de 16, sont rattachées au groupe conservateur de l'Union centrale des Syndicats des agriculteurs de France. Elles fonctionnent principalement à Lyon pour le Sud-Est, à Avignon pour la Provence, à Dijon pour la Bourgogne et la Franche-Comté, à Lille pour le Nord à Rodez pour le Plateau Central, à Coutances pour la Normandie, à Landerneau pour la Bretagne. Parmi celles fédérées par le groupe républicain et gouvernemental de la Fédération nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles, il faut citer la plus importante, celle de Chaumont, qui fédère les Caisses locales de tout l'Est.

Pour l'accident, la création des Caisses régionales, relativement récente, puisqu'elle remonte à 1923 seulement, se poursuit. Les statistiques au 31 décembre 1924 accusaient le chiffre de 45, réparties géographiquement à peu près comme leurs sœurs de la branche incendie et, généralement du reste, dirigées et gérées par les mêmes personnes que celles-ci.

Pour le bétail, nous trouvons au 31 décembre 1924, 77 Caisses régionales, presque toutes départementales. Cependant, depuis deux ans, l'Union des Agriculteurs de France a commencé à organiser cette branche dont elle avait paru se soucier peu jusqu'alors. De nouvelles régionales se sont créées, spécialement pour réassurer les Locales bétails, à côté des Régionales incendie et accidents.

Quant à la garantie grêle, son développement est encore

bien précaire en ce qui concerne les Caisses agricoles. Elle ne se manifestait, jusqu'en 1924, qu'exclusivement sous la forme de Caisses locales à rayon étendu. Depuis un an environ, l'Union centrale des Agriculteurs de France semble avoir décidé de s'occuper de cette question et procède à une organisation de Caisses locales ramifiées à des Caisses régionales, d'après le principe appliqué déjà à l'incendie.

Notons qu'à côté des régionales, affiliées à l'un ou à l'autre des deux grands groupements agricoles concurrents qui sont l'Union des Agriculteurs de France et la Fédération nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles, il existe des Régionales indépendantes qui ne sont inféodées à aucun des deux groupes et qui constituent le sommet de leur propre système. Ces Caisses régionales indépendantes trouvent uniquement dans leurs réassureurs externes l'appui matériel et moral qui leur paraît nécessaire.

On peut se rendre compte, par ce qui précède, à quel point la liberté d'action des Caisses, en ce qui touche à leur réassurance, est complète. Chacune adopte la façon de procéder qui lui plaît.

Section P

LA CAISSE CENTRALE

Enfin, pour couronner l'édifice, au-dessus des Caisses régionales et au troisième degré de la hiérarchie mutualiste agricole, il existe la Caisse centrale. Les deux grands groupements concurrents, animateurs du mouvement, gèrent à Paris, chacun pour son compte, autant de Caisses centrales qu'il y a de branches distinctes d'assurances agricoles.

Par conséquent, l'Union centrale des Syndicats des Agriculteurs de France dispose de quatre Caisses centrales : l'une pour l'incendie, la seconde pour l'accident, la

troisième pour la grêle, et la quatrième pour la mortalité du bétail.

La Fédération nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles a, exactement, procédé de la même façon.

En fait, d'ailleurs, il faut le reconnaître, ce sont ces deux grandes associations qui se partagent l'influence rurale. Il est indéniable que, derrière chacune d'elles, s'abrite une pensée politique différente. Le groupe des agriculteurs de France, auquel se rattache toute l'aristocratie possédant des terres, représente la mutualité conservatrice qui se défend énergiquement de verser dans l'étatisme et ne manque jamais une occasion de protester contre les doctrines avancées, répandues dans les campagnes. Cependant, ce groupement essaye de se concilier la sympathie des masses par des fondations mutualistes et coopératives. Le groupe de la Fédération nationale, qui comprend tous les hommes politiques de gauche favorables aux idées de mutualité et de coopération agricoles à tendance socialisante, constitue, en réalité, l'organisme officiel chargé de défendre la cause républicaine et gouvernementale en créant des œuvres paysannes de toutes sortes auxquelles on fait distribuer chaque année la plus grosse part des allocations votées par le parlement.

Les Caisses centrales de la Fédération nationale sont, en réalité, des Caisses officielles, nées de l'échec de la proposition Ruau de décembre 1909. Elles s'intitulent, d'ailleurs, Caisses nationales, prouvant bien ainsi leur prétention à représenter l'organisme qui aurait porté ce nom, si l'idée mise en avant par M. Fernand David n'avait pas échoué. C'est si vrai que, sans une violente protestation des mutualistes agricoles du groupe conservateur, la Fédération nationale eut obtenu sur les fonds du budget de 1913 une dotation de 1.800.000 francs qui lui aurait, alors, permis de se poser, véritablement, en Caisse centrale officielle de réassurance des Mutuelles agricoles. M. Métin, rapporteur du budget de l'agriculture pour 1913, rendit

compte des motifs qui avaient poussé le gouvernement à vouloir favoriser ainsi la Fédération nationale, alors qu'un autre groupement très important s'était occupé de créer parallèlement des Caisses locales et des Caisses régionales plus nombreuses et plus anciennes que celles rattachées à la Fédération nationale.

Voici dans quels termes M. Métin fournit ses explications.

*« On estime qu'avant d'instituer une Caisse d'Etat, il y a
« lieu de rechercher la possibilité de créer l'organisme de
« réassurance au troisième degré sur la même base que ses
« filiales, c'est-à-dire sur celui de la liberté contrôlée et sub-
« sidiée par l'Etat... Dans ce sens, la Fédération nationale
« s'est préoccupée d'étudier la constitution d'une Caisse na-
« tionale capable de réassurer les Caisses ou fédérations
« départementales... Cette Caisse devra être dotée sinon de
« tout, du moins d'une partie des subventions prévues pour
« la Caisse centrale d'Etat, par exemple de 1.800.000 francs
« provenant du produit des jeux, qui devait alimenter la
« Caisse d'Etat ».*

M. de Mun, député, adressa, alors, au ministre de l'Agriculture, M. Clémentel, une lettre de protestations, pour attirer son attention sur le danger de créer deux catégories de mutualités agricoles, celles du groupe des Agriculteurs de France et celles de la Fédération nationale, inégalement favorisées par l'Etat, et de donner ainsi naissance à de nuisibles rivalités locales. Le projet rencontrant une hostilité marquée de la part des agriculteurs influents de la nuance conservatrice, il fallut y renoncer et la Fédération nationale se borna à créer, pour sa Caisse nationale incendie du troisième degré, la première installée, un fonds de garantie constitué avec l'engagement de quelques personnalités du parti républicain agricole. Cependant, les influences amicales du parlement ne voulurent pas qu'il fût dit que la Fédération nationale n'obtiendrait pas une preuve tangible de l'appui gouvernemental. Au cours de

1913, elle reçut une subvention extraordinaire de 100.000 fr. destinée à lui créer les disponibilités liquides qui lui faisaient défaut.

Cette subvention trop généreuse donna lieu, d'ailleurs, à une discussion assez aigre au cours de la séance de la Chambre du 18 mars 1914. Le ministre de l'Agriculture fut interpellé par MM. de Gaillard-Bancel, Delachenal, et Lefèbre du Prey. Voici ce qu'il répliqua :

« En réalité, c'est toujours, sous une forme nouvelle, le même procès de tendance qu'on veut intenter aux Mutuelles agricoles créées sous l'impulsion du ministre de l'Agriculture. C'est la concurrence entre la Caisse centrale des Agriculteurs de France et la Caisse nationale de la Fédération ».

Il faut reconnaître qu'on ne pouvait mieux situer la question que ne l'avait fait le ministre, en prononçant ces quelques paroles. Il établissait ainsi la preuve que deux groupes d'opinions politiques divergentes se disputaient les voix des agriculteurs, entendaient créer, chacun de son côté, des Caisses mutuelles privilégiées, pourvues de tout un organisme hiérarchique accessoire de réassurance et de propagande locale, régionale et centrale, et cherchaient, par tous les moyens, à se neutraliser l'un l'autre, en obtenant le plus de subventions possible du ministère compétent ou, à défaut, en s'efforçant, par un déploiement d'influences politiques, à empêcher l'adversaire de se faire accorder des crédits spéciaux.

Nous avons cru bon de rapporter, à propos des deux principaux groupements qui se partagent inégalement les faveurs des pouvoirs publics, ces renseignements historiques, pour que soit établie, une fois pour toutes, l'influence de la politique dans le développement des Caisses mutuelles agricoles privilégiées.

CHAPITRE II

Griefs articulés contre le principe des Caisses Mutuelles Agricoles, et inconstitutionnalité de la loi du 4 juillet 1900.

Pendant un certain nombre d'années, les Caisses mutuelles d'assurances agricoles ont pu fonctionner sans que leur existence précaire, cependant sujette à de sévères critiques, ait paru émouvoir l'opinion publique. Peu de gens les prenaient au sérieux ; la faiblesse de leur constitution éloignait d'elles les agriculteurs capables de déterminer des adhésions en masse. A part quelques rares régionales incendie dont les promoteurs s'étaient occupés avec activité, la généralité des Caisses agricoles, avant la guerre, n'avait obtenu que des résultats disproportionnés avec les efforts financiers et moraux des pouvoirs publics. De 1900 à 1914, elles donnèrent parfois lieu à des polémiques sévères entre les agents d'assurances d'une part et les propagandistes officieux ou officiels d'autre part. C'est surtout après la guerre que la lutte entre partisans et détracteurs de la Caisse mutuelle agricole d'assurances privilégiée revêtit le caractère d'acuité qu'elle conserve actuellement encore, en raison des intérêts en cause.

Sans sortir des limites de la stricte impartialité, et en nous tenant fermement attaché au principe posé dès le début, c'est-à-dire en nous abstenant de critiques qui pourraient sembler s'adresser à certains groupements plutôt

qu'à d'autres, nous allons soigneusement examiner les griefs articulés par les adversaires des Caisses agricoles d'assurances ; nous éviterons aussi de nous préoccuper, au demeurant, des intérêts d'ordre parfois peu élevé, qui ont pu déclancher un mouvement, par ailleurs intéressant, dans les régions les plus diverses de la France.

Les principaux griefs mis en avant sont les suivants :

1^o La loi du 4 juillet 1900 rend légale une inégalité fiscale, et, par voie de conséquence, elle est entachée d'inconstitutionnalité ;

2^o La loi du 4 juillet 1900 a, en fait, conféré aux Caisses agricoles un caractère d'entreprises étatiques que nulle nécessité ne justifiait et elle prépare la voie au monopole des assurances ;

3^o La loi du 4 juillet 1900 autorise implicitement, dans les conditions où les pouvoirs publics la font appliquer, par leur subordonnés de tous ordres, une concurrence illicite qui tend à répandre dans toute la France l'idée qu'il est nécessaire d'éliminer l'entrepreneur appartenant à l'initiative privée pour le remplacer par des organismes semi-étatiques, en attendant la transformation de ceux-ci en un monopole d'Etat.

Nous allons donc étudier, sous toutes leurs faces, les trois grands griefs que nous avons cru devoir retenir pour les besoins de notre thèse, sans nous arrêter aux dangers que les Caisses agricoles peuvent faire courir à leurs adhérents. Nous n'avons pas, en effet, ici, à nous faire juge de la valeur technique de l'ensemble de ces organismes ou de certains d'entre eux. Ils courent leurs chances comme les ont, jadis, courues les sociétés d'assurances diverses, anonymes ou mutuelles, qui ont disparu ou qui ont prospéré. Notre avis formel, c'est que les Caisses agricoles auraient le droit, comme toute entreprise libre, de faire appel au public rural et de solliciter ses suffrages, sans que personne pût entraver leur développement, le jour où elles ne recevraient plus de subventions et où elles ne con-

fèreraient plus à leurs adhérents de privilèges fiscaux, c'est-à-dire le jour où leurs assurés seraient soumis au régime des autres citoyens français appelés à utiliser cet appui économique moderne : l'assurance.

Section A

INCONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI DE 1900

La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, achevée le 26 août 1789 et placée en tête de notre constitution du 3 septembre 1791, s'exprime en effet ainsi dans son article 13 :

« Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés. »

C'est cet article 13 qui a ancré chez nous, à tout jamais, le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt, et si notre constitution actuelle n'était pas aussi imparfaite, elle n'aurait pas manqué d'être précédée d'une déclaration de droits rappelant l'obligation imposée par cet article 13.

En dépit de l'absence de toute déclaration de droits dans notre constitution de 1875, il est admis sans difficulté que la déclaration de 1789 plane toujours au-dessus de toutes nos lois. D'ailleurs, en admettant même l'abolition de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, l'article 13 qui nous occupe ferait exception à cette abrogation, car il fait partie, indiscutablement, du droit coutumier de la France républicaine et il n'est pas un parlementaire qui se hasarderait à prétendre le contraire : l'égalité des citoyens devant l'impôt est souvent à l'honneur des discours prononcés à la tribune de la Chambre et du Sénat. Nous citerons comme preuve les paroles de M. Cailiaux, en juillet dernier, au cours d'un débat prolongé sur les ouvertures et les annulations de crédits de 1915 :

« Il y a un principe intangible, l'égalité de tous devant l'impôt. Ma tendance, à moi, c'est de supprimer toutes les exemptions. Il y a une chose à laquelle je tiens, par dessus tout, je ne veux pas voir se créer dans notre société des privilèges fiscaux qui ne sont pas toujours réservés à ceux pour lesquels ils ont été faits et qui faussent le caractère des opérations. Nous devons rester fidèles au principe inscrit par la révolution dans la déclaration des droits de l'homme, et veiller à ce que toutes les opérations de même nature soient également taxées. »

C'est exactement la théorie que nous soutenons.

La violation de la constitutionnalité coutumière rappelée très heureusement par M. Caillaux est formelle en ce qui concerne la loi du 4 juillet 1900.

Tous les citoyens devant supporter l'impôt en raison de leurs facultés, il est inadmissible qu'on dégrève automatiquement les agriculteurs sans se préoccuper des autres classes de la société française. Envisageons le cas d'un riche agriculteur qui tire de gros revenus de ses fermes. Il assure à une Caisse agricole contre l'incendie plusieurs centaines de mille francs d'immeubles, autant de récoltes et de bétail. Il est exempté de tout impôt. Pourquoi ? En même temps, à la ville, un petit boutiquier, un artisan, un ouvrier, un employé, gagnant moins en un an que l'agriculteur exempt d'impôt en un mois, veulent protéger le peu qui est toute leur fortune, ils seront soumis aux diverses taxations qui frappent les contrats d'assurance. Pourquoi ?

La violation de l'égalité fiscale est évidente et les divers citoyens appelés à souscrire des contrats d'assurances ne rencontrent pas la justice à laquelle ils ont droit en vertu de la constitution, puisque, loin de subir l'impôt en raison de leurs facultés, les uns le doivent qui sont pauvres, les autres en sont dispensés qui sont riches. L'ancien régime présentait fréquemment des exemples frappants d'un tel arbitraire. La France républicaine ne peut se permettre

de l'imiter. La loi du 4 juillet 1900 a rétabli en faveur de certains agriculteurs un privilège de caste anti-constitutionnel. Voilà pourquoi il faut l'abroger.

Nous trouvons en cela une preuve nouvelle de l'inconvénient, maintes fois signalé, que présente l'absence de contrôle de la part du Conseil d'Etat sur la confection des lois. Pour justifier son nom, le Conseil d'Etat, qui est, avant tout, un Conseil d'administration national et un Conseil de gouvernement, devrait étudier tous les projets de lois, quelle qu'en soit l'origine. C'est le rôle qu'il a joué autrefois et qu'il n'aurait jamais dû abandonner. Il n'est pas douteux que si la loi du 4 juillet 1900 avait été soumise à l'examen du Conseil d'Etat, elle eut été arrêtée par lui comme entachée d'inconstitutionnalité. Malheureusement, le Conseil d'Etat n'a plus la mission de préparer les textes de loi, et, comme les tribunaux ne possèdent pas le droit de se faire juges de la constitutionnalité de la loi, (privilège que s'est attribué le magistrat aux Etats-Unis), des textes comme celui du 4 juillet 1900 ne trouvent devant eux aucun obstacle.

Considérons, à présent, la seule classe agricole et nous allons constater l'inégalité fiscale que crée la loi incriminée entre ses membres. En effet, le dégrèvement ne tient pas seulement à la qualité d'agriculteur, mais bien à celle d'agriculteur-adhérent d'une Caisse mutuelle agricole.

Reprenons, alors, un second exemple qui nous permettra de remarquer l'anomalie suivante. Le riche agriculteur que nous citions tout à l'heure à un voisin, petit exploitant qui débute. Celui-ci s'est adressé à une ancienne société de droit commun en qui il a toute confiance. Il doit payer tous les impôts dont l'autre est totalement déchargé. Bien qu'agriculteur le voilà déchu de son privilège. Il n'a pas voulu se fier aux caisses semi-étatistes recommandées par les pouvoirs publics, il retombe dans la masse des citoyens passibles de l'impôt. Il faut avouer que voilà un phénomène fiscal qu'il serait impossible de retrouver ailleurs. Il

existe bien des institutions spéciales dont les membres ont été dotés, par les dispositions de certaines lois, d'avantages fiscaux particuliers, mais c'est toujours à l'égard des citoyens le moins favorisés de la fortune que s'exerce cette action tutélaire, et sans créer d'anomalies flagrantes, comme celles que nous venons de souligner. Par exemple, les Caisses d'épargne dans lesquelles les intérêts dus aux déposants sont exempts de la lourde taxe frappant les intérêts des dépôts en banque. Cependant, là, on ne saurait prétendre qu'il y a inégalité fiscale puisque, d'abord, tout le monde peut être déposant, parce qu'ensuite le montant des dépôts de cette nature est limité à une faible somme qui fait que la clientèle des Caisses d'épargne est, dans la pratique, composée de prolétaires qu'on veut inciter à l'économie.

Un autre exemple d'inégalité fiscale existait naguère assez analogue à celui que nous étudions : l'exemption d'impôt dont jouissaient les Coopératives de production et de consommation. Ces sociétés, qui finissaient par devenir de véritables entreprises commerciales, vendaient à tous et réalisaient de réels bénéfices que se partageaient les membres, sans parler des avantages pécuniaires qu'en tiraient les dirigeants en dépit de leurs prétentions à un rôle de purs philanthropes. Certaines vendaient leurs produits un peu moins cher que le commerce libre, mais beaucoup pratiquaient des prix identiques à ceux des commerçants soumis à l'impôt.

De telles pratiques suscitèrent des protestations, et, sur l'initiative de M. Chéron, les Coopératives agricoles de consommation ont été frappées de l'impôt à partir du 1^{er} juillet 1926, comme les Coopératives agricoles de production et de transformation l'avaient été à compter du 1^{er} avril précédent. Les mêmes obstructions parlementaires se sont, d'ailleurs, produites en cette circonstance qui ne manqueraient pas de se renouveler si l'on discutait un jour l'abrogation du privilège des Caisses mutuelles

agricoles devant un parlement devenu, dans son ensemble, plus soucieux des intérêts publics et de la justice fiscale que celui qui siège actuellement.

Il est utile de reproduire les paroles qu'en cette occasion, M. Chéron, rapporteur général du budget au Sénat, prononça devant la haute assemblée :

*« Il n'est pas admissible, comme l'ont dit les orateurs qui
« sont venus à cette tribune, qu'au moment où nous récla-
« mons du commerce une augmentation de la taxe sur le
« chiffre d'affaires nous accordions des exonérations telle-
« ment choquantes pour l'égalité fiscale qu'elles justifient de
« nombreuses protestations. J'étudie en ce moment, ce
« que représentent en France les exonérations fiscales, les
« abattements, les déductions de toute nature. Je me réserve
« de vous dire le chiffre quand il sera devenu définitif.
« Il est déjà dans mon examen si considérable qu'on peut
« affirmer qu'une grosse partie des difficultés budgétaires
« serait résolue si tout le monde dans ce pays payait ce qu'il
« doit payer. »*

La Chambre, en dépit de certaines obstructions, accepta la date du 1^{er} juillet 1926 pour mettre fin au régime d'exonération des coopératives qui n'avait que trop duré. Une grave inégalité fiscale avait été enfin supprimée.

Toutefois, et voilà pourquoi nous avons jugé nécessaire de reproduire les paroles très judicieuses de M. Chéron, nous nous demandons pourquoi le Parlement n'a pas eu le courage de trancher dans le vif. Tant qu'on y était, pourquoi n'a-t-on pas, du même coup, supprimé cette autre iniquité fiscale consommée par la loi du 4 juillet 1900 ? M. Chéron connaît, mieux que quiconque, l'épineuse question des Caisses mutuelles agricoles. Pendant ses passages au ministère de l'Agriculture, il a étudié, dans tous ses détails, le coûteux entretien de ces organismes. Tout ce qu'il a dit à propos des coopératives s'appliquait aussi précisément aux Caisses d'assurances agricoles, avec cette différence, à la charge des dernières, qu'elles reçoivent des

subventions que ne réclamaient pas les coopératives. Il paraît difficile que M. Chéron puisse s'indigner, comme il l'a fait, contre les privilèges fiscaux, tout en continuant à défendre la loi du 4 juillet 1900.

Nous estimons avoir, ainsi, pleinement démontré que cette loi violait le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt.

Nous allons, au moyen d'un très simple exemple, choisi entre mille, illustrer dans quelles proportions s'exerce le dégrèvement contre lequel nous nous élevons. Un agriculteur de la Sarthe se fit, il y a quelques mois, établir plusieurs projets d'assurance pour examiner quel serait le système le plus avantageux. Le premier projet, émanant d'une compagnie, prévoyait une dépense annuelle de 208 fr. 88, le second, provenant d'une vieille mutuelle provinciale à fortes réserves, impliquait une dépense annuelle de 185 fr. 31, le troisième projet, établi par une Caisse agricole privilégiée de constitution récente, accusait une cotisation annuelle de 229 fr. 30 et faisait cependant remarquer que celle-ci était plus avantageuse pour l'assuré que les primes des deux autres assureurs. C'était vrai. En effet, les deux premiers assureurs avaient l'obligation d'ajouter à leur prime les taxes et impôts s'élevant au total à 59 fr. 14, tandis que la Caisse agricole n'avait à prévoir aucun chargement pour le compte du fisc. D'où il résultait que la compagnie émettait une quittance de 268 fr. 03, la vieille mutuelle une quittance de 244 fr. 45, et la jeune Caisse agricole, avec ses 229 fr. 30, pouvait exciper de son bon marché, alors qu'en réalité c'était elle qui exigeait la prime la plus élevée.

Qui faisait les frais de ce bon marché apparent de la Caisse agricole ? Le Trésor public qui perdait 59 fr. 14 sur l'assurance de l'agriculteur adhérent d'une caisse privilégiée, et qui versait, en outre, des subventions à cette Caisse pour recruter des sociétaires déchargés d'impôts.

Un tel régime est-il défendable ? Evidemment non.

Au demeurant, les fondateurs de Mutuelles agricoles se rendent eux-mêmes compte qu'ils ne pourraient guère subsister dans les conditions où ils fonctionnent sans leurs subventions, et surtout sans les dégrèvements d'impôts dont bénéficient leurs adhérents. Ils le proclament publiquement, et en toute circonstance. Nous ne voudrions pas multiplier les citations, mais l'extrait de la Revue « *La Gironde agricole et viticole* » (publiée par les Services agricoles de la Préfecture de la Gironde), de février 1926, permet de constater en quels termes les partisans de la Caisse agricole subventionnée et dégrévée se font un honneur d'être à la charge du budget.

« Nous ne pouvons que féliciter tous ceux qui ont apporté leur part d'effort au relèvement de l'agriculture et qui se sont efforcés de faciliter l'éclosion des Caisses d'assurances mutuelles agricoles. Ils ont insisté énergiquement auprès des pouvoirs publics pour que satisfaction soit donnée sur les promesses faites par le parlement en 1922. Grâce aux subventions dont le gouvernement les a dotées, les Mutuelles agricoles contre les accidents, l'incendie, la mortalité du bétail ont pris une grande extension et sont, sans contredit, une source inappréciable d'avantages économiques et de progrès social. La Caisse de réassurance des Mutuelles agricoles a son siège à Bordeaux à la préfecture de la Gironde. Elle est patronnée par la direction des services agricoles... »

On ne saurait se montrer plus persuasif que ce fonctionnaire dans la distribution des fonds du budget. Il insiste bien sur le fait que les Mutuelles agricoles vivent des subventions de l'Etat, qu'elles font concurrence aux autres assureurs grâce à l'exemption d'impôts dont elles jouissent, qu'elles sont pourvues de locaux gratuitement concédés par le préfet ; lui-même est bien la démonstration agissante que des salariés de l'Etat sont chargés de leur servir de rabatteurs en se livrant, dans l'exercice de leurs fonctions, à une propagande incessante en leur faveur.

Il n'est pas étonnant alors d'enregistrer, arrivant de tous les points de la France, des protestations chaque année plus nombreuses qui reprennent, d'ailleurs tardivement, les arguments que, dès 1911 et 1912, avaient employés les Chambres de commerce de Versailles, de Beauvais, et de Paris, suivies, beaucoup plus tard, par celles de Bordeaux, Bourges, Nancy.

Notons qu'à toutes les plaintes motivées de ces compagnies, écoutées d'habitude, les pouvoirs publics se sont toujours contentés de répondre que les privilèges attaqués résultaient d'une loi, celle du 4 juillet 1900, et qu'il n'y avait qu'à s'incliner devant elle.

Dans leurs représentations, les groupements commerciaux se basaient sur les erreurs suivantes :

1^o Concurrence déloyale à des entreprises privées du fait des agissements de fonctionnaires critiquant l'organisation commerciale actuelle et exaltant la socialisation des grandes entreprises ;

2^o Développement intensif d'organismes exorbitants du droit commun naissant et subsistant à l'aide des subventions de l'Etat et de dégrèvements d'impôts, alors qu'un gouvernement, toujours à court d'argent, fait sans cesse appel au patriotisme et au dévouement de tous les Français pour combler, par tous les moyens, le vide des caisses publiques.

Il est indéniable qu'actuellement l'attention générale est attirée sur les vices de la loi du 4 juillet 1900, et il semble difficile qu'un long temps s'écoule avant que le Parlement soit contraint, par l'opinion publique, de l'abroger ou, tout au moins, de la modifier pour en effacer la tare d'inconstitutionnalité.

CHAPITRE III

Les impôts des agriculteurs. Les fonctionnaires et l'inégalité fiscale. Subventions. — Exonérations.

Section A

LES IMPOTS DES AGRICULTEURS

Avant d'essayer de chiffrer ce que coûte à l'ensemble des contribuables français l'application de la loi du 4 juillet 1900, nous allons examiner la situation des agriculteurs devant l'impôt en général, pour reconnaître que le privilège spécial dont nous étudions les inconvénients multiples est d'autant plus critiquable que l'agriculture est déjà très insuffisamment imposée.

L'impôt cédulaire sur les bénéfices agricoles, créé par la loi du 31 juillet 1917, fut la première tentative de taxation vis-à-vis de l'agriculteur qui avait, jusqu'alors, échappé à toute charge fiscale, exception faite de l'impôt foncier, et, naturellement aussi, des impôts indirects.

L'institution d'un impôt destiné à atteindre une catégorie de revenus indemnes soulevait de graves problèmes. On devait tenir compte de la mauvaise volonté des paysans qui aiment à dissimuler soigneusement tout ce qui se rapporte à la gestion de leurs intérêts, et, aussi, de la difficulté de déterminer le bénéfice exact des exploitants ; ceux-ci vivent eux-mêmes, leur famille et leurs gens sur leurs terres, et du produit de leurs terres, tout en effectuant

les dépenses nécessaires à l'enrichissement des cultures par des prélèvements opérés, au fur et à mesure, sur le produit, sans tenir la moindre comptabilité. Dans de telles conditions, comment pouvait-on songer à asseoir l'impôt sur des bénéfices exacts qu'il était à peu près impossible de découvrir ?

Force était donc de s'arrêter devant ces considérations et c'est cette raison, augmentée de la crainte de déplaire à l'électeur rural, qui a contribué à imprimer à l'impôt sur les bénéfices agricoles ce caractère de timidité que nous lui connaissons. Il ménage le cultivateur par l'application d'un forfait, tout en lui laissant, sans réciprocité pour le fisc, la faculté de demander à être imposé sur son bénéfice réel, faculté dont il se garde bien d'user en raison des avantages que lui offre le système du forfait assis sur une valeur locative trop basse.

Non content d'avoir imaginé un procédé dont il n'ignorait pas les faiblesses, le législateur a tenu à assimiler les revenus agricoles, qui sont en fait des revenus d'entreprise, à ceux provenant du travail personnel, en ce qui concerne le tarif applicable. Enfin, pour rendre encore plus léger le poids de l'impôt sur le revenu agricole, il a introduit des abattements à la base calculés de telle façon que dans une étude intitulée *Les nouveaux impôts ont-ils fait faillite ?* M. Bodin a pu démontrer qu'un agriculteur exploitant 68 hectares en Charente échappait totalement à l'impôt, tandis que son voisin, qui recueillait les fruits substantiels d'un domaine de 182 hectares, s'en tirait à bon compte en versant au fisc 90 francs d'impôts cédulaires. Dans le Cher, il fallait cultiver, d'après M. Bodin, 48 hectares pour devenir imposable, un exploitant de 130 hectares ne payant que 90 francs d'impôts.

D'ailleurs, dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1925, on pouvait lire cet aveu : « Dans les départements où il est fait application des coefficients égaux à la moyenne des maxima et des minima fixés par le Parlement,

« les cultivateurs se voient imposer des bénéfices souvent
« inférieurs aux salaires payés à leurs propres ouvriers. En
« 1919 il y avait en Charente 3 contribuables cotisés à la cé-
« dule des bénéfices agricoles. Dans l'Aube, 548 imposés ver-
« saient 35.629 francs d'impôts. Sur 5 millions de proprié-
« taires ruraux exploitants, on comptait 60.000 contribua-
« bles. En 1921, il y en avait 200.000. »

Il n'est donc pas exagéré de dire que les abattements exo-
nèrent la plupart des agriculteurs de l'impôt cédulaire
sur les bénéfices agricoles. En outre, presque tous ceux
qui devraient payer l'impôt parviennent à y échapper. En
effet, le cadastre fournit des renseignements sur les proprié-
tés, mais il n'en donne pas sur les exploitations.

A cela, les agriculteurs ripostent que l'insuffisance des
impôts sur les bénéfices agricoles est largement compensée
par l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, surchargé des
centimes additionnels locaux et que cet impôt foncier
frappe l'exploitant, même quand il est simple locataire, en
vertu des lois de l'incidence.

Examinons un peu la statistique récente des impôts
payés par l'agriculture, telle qu'elle fut présentée par
M. Donon au Sénat le 26 février 1926 :

1 ^o Contribution des propriétés non bâties.....	490.221.000 fr.
2 ^o Contribution des propriétés bâties.....	302.100.000
3 ^o Impôt général sur le revenu	234.500.000
4 ^o Impôt sur les bénéfices agricoles.....	72.528.000
5 ^o Taxe de prestations et vicinale.....	213.000.000
6 ^o Taxe sur chiens et voitures.....	23.042.000
7 ^o Impôt de transmission.....	630.000.000
8 ^o Enregistrement.....	126.000.000
9 ^o Droits de transmission à titre gratuit.....	322.000.000

Au total 2 milliards et demi.

Véritablement, les agriculteurs auraient mauvaise grâce
à se montrer mécontents de leurs charges fiscales, car elles
apparaissent comme relativement légères quand on les
compare à celles des autres Français, les ouvriers exceptés.

D'ailleurs, les grandes associations agricoles se rendent compte du défaut de répartition de l'impôt ainsi que de la faveur exagérée dont l'agriculture bénéficie, précisément à une époque de richesse sans précédent dans son histoire économique. Si nous nous reportons à une étude publiée, en mai 1926, par la Confédération nationale des Associations agricoles sous le titre *La situation actuelle de l'Agriculture française*, nous constatons la faiblesse de la défense opposée pour la forme à ceux qui s'élèvent contre l'inégalité fiscale dont profite l'agriculture.

Voici ce que met en avant la Confédération nationale des Associations agricoles pour refuter l'accusation dont la classe agricole est l'objet :

« Dans toutes les discussions sur les impôts agricoles, on oublie que les agriculteurs supportent une charge qui ne se traduit pas par des versements au trésor, mais qui, par son caractère de sacrifice à la solidarité nationale, doit être assimilée à un impôt. C'est le manque à gagner qu'on leur impose en taxant leurs produits, en les privant de leurs meilleurs débouchés, en les empêchant d'obtenir les prix du marché mondial. Depuis le début de la campagne en cours, le blé s'est vendu en France à un prix d'environ 25 francs au-dessous des prix pratiqués à l'étranger. La récolte a été de 90 millions de quintaux dont la moitié est destinée à être vendue, l'autre moitié étant réservée pour les semences et la consommation familiale.

« Quand on interpelle les agriculteurs, au nom de l'égalité fiscale, ils sont donc en droit de réclamer l'égalité douanière et la liberté commerciale. Les deux questions sont liées. »

On ne saurait nier qu'en invoquant de prétendues entraves à la liberté d'exportation pour justifier l'insuffisance des impôts supportés par l'agriculteur, la Confédération des Associations agricoles n'ignore pas la faiblesse de son argumentation. Il est de notoriété que le meilleur de la production agricole s'enfuit à l'étranger où, par le jeu du change, elle ne connaît pas de concurrence. Présenter

quelques timides mesures de prohibitions à l'exportation comme un fardeau donnant droit à des privilèges compensateurs est le plus fâcheux système de justification qu'on puisse inventer.

Si nous insistons sur cette défense des dirigeants du mouvement agricole, c'est qu'elle est intimement liée à la thèse que nous soutenons. Quand on discute, en effet, avec les théoriciens autorisés de la mutualité privilégiée agricole, on finit souvent, à force de logique, par leur faire reconnaître l'existence d'une inégalité fiscale dans les subventions et dans les dégrèvements dont ils jouissent, mais ils n'hésitent pas, alors, à recourir aux arguments de la nature de ceux que nous venons de lire dans un de leurs bulletins corporatifs. Ces arguments se résument, à peu de chose près, en ceci : les agriculteurs paient autant d'impôts, à tout bien considérer, que les autres citoyens, voire davantage, il est assez naturel qu'on leur accorde quelques faveurs bien méritées.

Le plus curieux, c'est de constater que, trop souvent, ces arguments sont avancés publiquement par des fonctionnaires de l'Etat, dans l'exercice de leurs attributions (directeurs départementaux des services agricoles, professeurs d'agriculture) dont le rôle ne devrait cependant pas être de pousser les agriculteurs à se montrer de plus en plus réfractaires au devoir fiscal.

Section B

LES FONCTIONNAIRES ET L'INÉGALITÉ FISCALE

Nous avons eu, précédemment, l'occasion de signaler à différentes reprises que ce sont généralement des fonctionnaires publics rétribués par le Trésor, c'est-à-dire par le contribuable, qui sont chargés avec l'autorisation, et même par ordre de leurs supérieurs hiérarchiques (ministre

de l'Agriculture, préfets) d'aller inciter les agriculteurs à fonder des Caisses agricoles privilégiées.

Nous allons tout à l'heure étudier leur rôle, en cette circonstance, tant au point de vue économique que social, en nous plaçant, tout d'abord, au point de vue purement fiscal. Nous examinerons si l'accusation portée contre ces fonctionnaires de favoriser l'évasion fiscale est bien fondée.

Il semble évident que, puisqu'une loi (celle du 4 juillet 1900) a autorisé les agriculteurs à se grouper en associations appelées Caisses agricoles d'assurances mutuelles, le ministre de l'Agriculture ne commet aucun abus de pouvoirs en autorisant, et même en invitant les professeurs d'agriculture attachés aux services départementaux à fournir aux populations rurales tous les renseignements qu'elles peuvent souhaiter à cet égard. Où l'on peut commencer à se montrer surpris, c'est quand ces fonctionnaires, de leur propre mouvement ou cédant aux injonctions de leurs supérieurs, entreprennent, en faveur des Caisses agricoles, des campagnes affectant, en différents points du territoire, le caractère de véritables croisades contre les institutions libres qui sont surchargées d'impôts et dont les opérations contribuent, pour une large part, à alimenter les caisses de l'Etat.

Ainsi que nous le verrons plus loin, en nous plaçant à un autre point de vue, ces campagnes qui ont forcément menacé et lésé des intérêts privés, d'ailleurs légitimes, ont déclenché un mouvement violent autant que regrettable. C'est pourquoi nombre de conférences destinées à faire connaître aux campagnards un système spécial, discutable, mais légal, se sont souvent transformées en disputes, du fait de controverses très aigres entre les orateurs officiels désireux de fonder des Caisses agricoles et les agents d'assurance patentés qui voyaient dans les fonctionnaires venus leur imposer une concurrence privilégiée des adversaires partiels abusant de leur situation prépondérante et de leur autorité.

C'est au cours de ces manifestations que le conféren-

cier officiel, peut-être énervé par une contradiction et des critiques passionnées, généralement formulées sous forme d'interruptions, s'est souvent laissé aller, sans doute à court d'arguments plus justes, à aborder un terrain fiscal, à notre avis, très dangereux.

Nous admettons, personnellement, très volontiers que les directeurs départementaux des services agricoles, ainsi que les professeurs d'agriculture sous leurs ordres, accomplissent strictement leur fonction essentielle quand ils profitent de leurs tournées pour réunir les agriculteurs et leur expliquer les droits et les avantages que leur confère la loi du 4 juillet 1900, surtout en leur conseillant, en tout état de cause, d'assurer leurs biens et leurs personnes contre des catastrophes toujours à craindre. Nous estimons même que, depuis la promulgation de la loi du 15 décembre 1922, assujettissant les cultivateurs à la législation sur les accidents du travail en vigueur depuis 1898 dans l'industrie, il était nécessaire que des fonctionnaires qualifiés allasent sur place souligner à l'attention des patrons agricoles la nécessité de se garantir contre les conséquences d'une obligation pleine d'aléa pour eux. Ils avaient, en cette circonstance, l'occasion de mentionner les Caisses agricoles contre les accidents expressément prévues par le législateur. Là, cependant, s'arrête, à notre avis, la mission des fonctionnaires auprès des populations rurales de leur circonscription administrative, et nous partageons l'opinion de leurs accusateurs, à savoir qu'ils ont aussi mal rempli que possible la tâche qu'ils avaient assumée, en exerçant sur les agriculteurs une pression fâcheuse pour nos finances et pour les sociétés libres dont les opérations sont autant d'occasions d'aliment pour le Trésor public.

Que le Législateur, emporté par un désir de surenchère électorale, n'ait pu résister à la nécessité de flatter, en toute circonstance, les populations rurales, au lieu de les inciter, comme il eût été logique de le faire, à subir une part plus équitable d'impôts, c'était déjà assez triste et assez inquié-

tant pour le relèvement financier du pays. Que des fonctionnaires, dûment stylés par leurs chefs hiérarchiques, aient été poussés, ou simplement autorisés à exciter les populations soumises à leur enseignement technique et à aggraver les déficits budgétaires, voilà ce qui dépasse toute mesure, voilà ce qui a fourni des armes à certains polémistes agressifs et ce qui leur a permis de baptiser les fonctionnaires trop zélés du surnom assez typique de « *Professeurs d'évasion fiscale* ».

Il serait, sans doute, injuste de généraliser et il faut reconnaître que dans beaucoup de départements les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ont exactement compris leur mission comme nous l'avons comprise nous-même. Ils se sont bornés à un exposé impartial des divers modes d'assurance, actuellement à la disposition du public agricole. Certains même, sollicités de prêter leur concours à des fondations mutuelles d'assurance privilégiée se sont récusés en faisant justement et prudemment remarquer qu'ils n'avaient pas à s'immiscer dans des organisations échappant à leurs attributions officielles, leur rôle consistant simplement à expliquer la loi sans plus.

Par contre, dans la plupart des régions, l'exemple de cette louable modération n'a pas été suivi et, nombreux, des professeurs d'agriculture (généralement l'exemple est donné par le directeur départemental des services agricoles), n'hésitent pas à entreprendre des tournées de fondations avec un acharnement qui se remarque rarement chez les fonctionnaires dans l'accomplissement d'un devoir légitime. Nous ne supposons pas un instant que ceux-ci puissent avoir un autre intérêt personnel en vue, si ce n'est le désir de se ménager des amis politiques influents dans les petites chapelles où s'exploite l'idée de mutualité agricole. Il suffit d'ailleurs de constater que les récompenses de toutes sortes affluent vers les professeurs d'agriculture dévoués à la propagande des Caisses pour comprendre l'émulation qui règne entre eux à ce propos.

Nous verrons, plus loin, ce que coûtent les largesses consenties aux Caisses agricoles à privilèges. Il est évident que plus on créera de ces petits organismes, plus les budgets, et partant plus le contribuable, en pâtiront. L'intérêt public n'est donc pas de pousser à la fondation des caisses, mais, au contraire, d'en limiter l'extension le plus possible. Les fonctionnaires, en faisant en leur faveur une active et inopportune propagande, agissent contre les économies budgétaires cependant tant prônées au cours de ces derniers mois. Ce n'est pas à eux de répéter publiquement, comme ils le font si souvent, que les agriculteurs doivent profiter des exonérations et des subventions qu'on leur offre. Voit-on d'autres fonctionnaires en user ainsi dans des domaines différents de l'activité publique ? A-t-on jamais entendu que des subordonnés du ministre des Pensions s'efforçaient de réunir les mutilés de guerre pour leur demander, au nom des pouvoirs publics, qu'ils exigent tout ce qu'ils étaient en droit de solliciter et pour leur expliquer le moyen d'obtenir le taux de pension le plus élevé ? La situation de ces victimes de la guerre n'était cependant pas moins intéressante, on l'avouera, que celle des agriculteurs. A-t-on parcouru officiellement les régions dévastées pour supplier les sinistrés de faire valoir leurs droits aux réparations de crainte qu'ils les oublient ?

Dans aucune manifestation de la bienveillance étatiste on ne rencontrerait de fonctionnaires déployant, aux frais du Trésor, l'activité que nous déplorons chez ceux du ministre de l'Agriculture.

Il faut admettre, en conséquence, que les critiques adressées à ce point de vue à toutes les personnalités officielles en cause sont fondées.

Section C

SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX CAISSES AGRICOLES

Comme l'ont reconnu tous ceux qui ont été amenés à s'occuper de cette question, ces subventions enlèvent aux caisses mutuelles leur caractère d'œuvres de solidarité indépendante.

Allocation de premier établissement pour faciliter la naissance de la caisse ou allocation de plein fonctionnement pour l'aider ensuite à faire face aux sinistres trop lourds eu égard à ses moyens financiers, la nature et la provenance de ces subsides ne se modifient pas. Quoi qu'en pensent les défenseurs de la Caisse agricole privilégiée, les subventions constitueront toujours une inexplicable anomalie. L'Etat n'a pas à participer aux frais de création et de soutien d'œuvres qui s'en servent pour concurrencer les sociétés privées. Son rôle serait normalement de tenir, d'une main ferme, la balance pour que tous les citoyens soient placés sur un pied absolu d'égalité.

Voici, au demeurant, la progression des subventions annuellement attribuées aux organismes dont nous nous occupons, depuis la promulgation de la loi de 1900 : en 1900, 294.500 fr. ; en 1901, 465.450 fr. ; en 1902, 510.000 fr. ; en 1903, 650.000 fr. ; en 1904, 721.900 fr. en 1905, 810.350 fr. en 1906, 1.024.200 fr. ; en 1907, 1.028.700 fr. ; en 1908, 881.350 fr. ; en 1909, 1.042.100 fr. ; en 1910, 1.048.900 fr. ; en 1911, 1.162.750 fr. ; en 1912, 1.471.250 fr. ; en 1913, 1.178.950 fr. ; en 1914, 1.203.150 fr.

Pendant la guerre, les subventions, naturellement, se trouvèrent réduites, variant entre 275.000 fr. et 500.000 fr. par an ; sitôt que les hostilités furent suspendues, les partisans de la Caisse mutuelle entendirent reprendre leurs habitudes d'antan et le mouvement s'intensifia.

En 1919, 871.500 fr. ; en 1920, 1.275.200 fr. ; en 1921,

1.393.600 fr. ; en 1922, 1.297.000 fr. ; en 1923, 3.796.050 fr. ; en 1924, 4.358.400 fr. ; en 1925, 4.460.000 fr. en 1926, 7.200.000 fr.

Depuis l'origine, par conséquent, le total des subventions aux Caisses agricoles atteint 37.577.200 francs, en comptant, bien entendu, la part contributive de l'Etat dans les cotisations des adhérents des Caisses accidents de travail en conformité avec les dispositions de la loi du 15 décembre 1922.

Si on consulte le compte rendu de la séance du Sénat du 16 avril 1926, on constate que les sénateurs avaient tenté un léger effort en vue de réduire les chiffres trop généreusement proposés par la Chambre qui n'exigeait pas moins de 8.000.000 francs pour les Caisses agricoles, c'est-à-dire à peu près le double de la dotation de l'année précédente. Les sénateurs proposèrent 7 millions, mais le projet renvoyé à la Chambre revint au Sénat majoré de 200.000 francs. Cette fois le Sénat se laissa convaincre, et les articles 35 et 36 permettent au ministre de l'Agriculture de distribuer, cette année, une somme de 7.200.000 francs aux Caisses agricoles et à leurs adhérents. L'article 35 : 3.500.000 francs servira à créer, faire marcher, tirer de pas difficiles les Caisses elles-mêmes ; l'article 36 : 3.700.000 francs, déchargera les assujettis volontaires de la loi du 15 décembre 1922 d'une partie de leurs cotisations pouvant atteindre 50 % de l'annuité.

Il n'est pas étonnant de découvrir, alors, à chaque instant, dans des journaux corporatifs, commerciaux, industriels, des protestations contre une inégalité fiscale surprenante à l'époque douloureuse que le pays traverse.

Voici un exemple de ces protestations. Il synthétise bien l'état d'âme du contribuable moyen à l'égard des privilèges de l'espèce de celui que nous examinons :

« On parle toujours d'économies, mais on ne sait comment gaspiller l'argent du contribuable. Il faut sauver le franc, mais il faut aussi arrêter les scandales fiscaux. Politique

« *démagogique en faveur des Caisses mutuelles agricoles.*
« *Leurs subventions, leurs dégrèvements.*

« *Nous recevons de toutes parts des lettres émanant de lec-*
« *teurs indignés par les inégalités fiscales. Il faut avouer*
« *que nous vivons dans un singulier pays dont la constitution*
« *républicaine est basée sur les immortels principes de la Révo-*
« *lution française, qui n'a jamais manqué de proclamer l'éga-*
« *lité de tous les citoyens devant l'impôt, alors que le Parle-*
« *ment actuel, comme celui qui l'a précédé, ne vote que des*
« *lois fiscales mal réparties. Cependant, on ne saurait sou-*
« *tenir que les agriculteurs exigent de leurs élus ces honteux*
« *privilèges. Dans tous les Congrès agricoles, on a soin de*
« *souligner le désir qu'ont les paysans de payer leur part des*
« *dépenses du pays. M. de Vogüé est fréquemment leur porte-*
« *parole dans ce sens, et nous ne pouvons imaginer qu'une*
« *telle personnalité puisse se prêter à des manifestations*
« *purement platoniques.* »

(*Moniteur du Commerce et de l'Industrie*, 16 mai 1926).

Il faut remarquer que, quand ils ont à répondre aux attaques de leurs adversaires sur ce point particulier, les partisans de la mutualité agricole privilégiée ne manquent pas de faire observer qu'ils n'ont jamais rien sollicité du législateur et qu'ils auraient bien tort de ne pas profiter des largesses qui leur sont offertes. Ce qu'ils ne disent pas, un peu hypocritement, c'est que s'ils ne demandent rien, en effet, eux-mêmes, ils le font énergiquement exiger par leurs représentants qualifiés de la Chambre et du Sénat, ce qui revient au même.

Ils ajoutent qu'au demeurant les subventions de l'Etat ne sont pas indispensables aux Caisses mutuelles agricoles qui n'ont trouvé dans ces subsides qu'une facilité supplémentaire à laquelle semblent tenir les pouvoirs publics désireux de favoriser la multiplication des Caisses agricoles d'assurance. (Voir article de M. de Nouvion « *A propos des Mutuelles agricoles* », *Journal des Economistes*, n° du 15 décembre 1925.)

Nous ne pouvons, ici, que nous associer à la très juste réponse adressée par M. de Nouvion à M. Félix Garcin, Président de l'Union du Sud-Est des Syndicats agricoles, qui, dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (n° du 10 août 1925), avait, à propos de subventions, soutenu les faibles arguments rapportés ci-dessus ; voici comment s'exprime M. de Nouvion : « *Ces explications ne font qu'aggraver le cas des subsides. S'ils ne sont pas indispensables, il n'y a qu'à les supprimer. L'Etat n'a pas à favoriser un système d'assurance, ce qui en crédite un ou plusieurs autres, et peut tourner en réclame électorale pour le candidat qui pourra produire une lettre officielle l'informant de ce que, sur sa demande, une subvention a été accordée.* »

D'ailleurs, on comprendra jusqu'à quel point l'esprit d'équité fiscale des dirigeants des Caisses agricoles peut être oblitéré par cette accoutumance à recevoir, presque automatiquement, les subventions demandées pour eux, quand on connaîtra le petit fait suivant. Un personnage affilié à la Fédération nationale de la mutualité agricole à qui nous faisons récemment remarquer, au cours d'une courtoise discussion sur l'inégalité fiscale, qu'il devrait être le premier à rechercher l'égalité absolue des Caisses agricoles devant l'impôt pour être ensuite en état de prétendre à un droit de cité incontesté, nous répondit très sérieusement ceci : « *Pourquoi n'aurions-nous pas la faculté de nous faire subventionner, puisqu'on accorde bien des subventions aux sociétés de pêcheurs à la ligne.* » Notre interlocuteur ne semblait pas saisir la différence entre les allocations aux sociétés de pêche à la ligne placées toutes sur le même pied égalitaire pour toucher une aumône minime, d'ordre électoral du reste, et un privilège fiscal exorbitant divisant les assurés français en deux catégories : les payeurs d'impôts et les bénéficiaires de subventions et de dégrèvements.

Section D

EXONÉRATIONS D'IMPÔTS EN FAVEUR DES ADHÉRENTS

Quand on examine attentivement la valeur de ce second grief des adversaires des Caisses mutuelles et qu'on chiffre la proportion de l'impôt dans la quittance payée par un assuré, on ne peut s'empêcher d'être frappé par l'importance de la différence entre les Caisses agricoles totalement exonérées et les assurances ordinaires, surtout en matière d'assurance contre l'incendie.

On s'explique alors le profond mécontentement des agents patentés des compagnies d'assurances et des grandes sociétés mutuelles quand ils apprennent que des confrères officiels excitent, pour les concurrencer assez peu loyalement et leur enlever leur clientèle, d'un bon marché apparent qui provient exclusivement de cette incompréhensible exonération fiscale contre laquelle toute entreprise libre est impuissante à lutter, à moins qu'elle consente à supporter l'impôt en y affectant la partie nécessaire de la prime touchée, ce qui est matériellement impraticable, en raison de la marge de profit très modérée laissée par les tarifs en vigueur.

On peut donc admettre, sans parti pris, que l'exonération fiscale prévue par la loi de 1900 en faveur des Caisses agricole, créée entre elles et les assureurs normaux une telle différence que la concurrence serait rendue impossible pour les sociétés privées, si la méfiance des agriculteurs ne les empêchait pas, en grand nombre, de confier leurs assurances à ces petites mutuelles spéciales qui ont cependant à leur disposition toutes les faveurs gouvernementales.

Voyons donc ce qu'actuellement rapportent au Trésor les assurances libres pratiquant l'assurance contre l'incendie.

Exercice 1925

1 ^o Impôts versés à l'Etat pour le compte de } leurs assurés par les 19 principales Compagnies } anonymes d'assurance contre l'incendie. }	220.726.938 fr.
2 ^o Impôts versés à l'Etat par les principales } sociétés mutuelles privées pour le compte de } leurs adhérents de la branche incendie. }	35.201.025 fr.
Total :	<u>255.927.963 fr.</u>

A ce chiffre impressionnant, si nous ajoutons les impôts provenant des opérations des compagnies étrangères, opérant en France, des sociétés mutuelles et des compagnies secondaires, nous touchons à un total qui oscille, pour 1925, entre 280 et 300 millions, plus voisin vraisemblablement de la limite supérieure que de la limite inférieure. Bien entendu, ces rentrées ne comprennent que celles récupérables sur les assurés, telles que les assureurs ordinaires les perçoivent gratuitement pour le compte du Trésor dont ils se font les percepteurs bénévoles. Il n'est donc pas question dans ce total de 280 à 300 millions des impôts sur le revenu, sur les bénéfices, des patentes, du foncier, de la main morte, des impôts sur le dividende, sur les transferts d'actions, pas plus que des taxes sur valeurs mobilières, et sur biens immobiliers, droits de quittance et d'affiches, ni surtout des impôts, taxes et patentes payés personnellement par les 50.000 agents d'assurance que les fonctionnaires attaquent journellement en invitant les populations agricoles à ne plus s'adresser à eux.

Si nous tenons compte de ces revenus en les estimant, très modérément, à 25 millions de francs, chiffre certainement inférieur à celui qui représenterait la réalité, nous trouvons que la seule branche incendie fournit au Trésor public environ 315 millions de francs.

Pour être complet nous y ajouterons les 70 millions que rapportent à l'Etat les autres branches de l'assurance libre, pour établir un total général de 385 millions, qui constitue le tribut annuel de l'industrie envisagée.

Après avoir recherché ce que rapporte à la France l'assurance libre, nous allons essayer d'évaluer, à peu près, ce que lui enlève les Caisses agricoles par suite des dégrèvements d'impôts accordés par la loi de 1900.

Section E

CE QUE COUTENT AU TRÉSOR LES CAISSES AGRICOLES DU FAIT DE LEURS DÉGRÈVEMENTS

Comme il est impossible de découvrir dans les renseignements dont les mutualistes agricoles sont très avares les éléments permettant de calculer, même approximativement, ce que représentent leurs dégrèvements d'impôts, et comme les statistiques du ministre de l'Agriculture sont aussi muettes sur ce point que les publications des sociétés agricoles qui dirigent le mouvement, nous nous en tiendrons aux évaluations empiriques publiées dans différents articles de la presse économique ou de la presse technique. C'est le chiffre de 9 millions qui paraît avoir été généralement admis pour l'année 1925. Nous le tiendrons pour exact, car il n'a jamais soulevé de protestations de la part des bénéficiaires du privilège incriminé, pas plus que de celle des personnages officiels qui, pourtant, avaient intérêt à ne pas laisser s'accrediter une erreur préjudiciable à leurs fondations. Bien mieux, au cours de leurs conférences, les orateurs de la mutualité agricole, acceptant ce chiffre, ont cru pouvoir insister sur son peu d'importance au milieu d'un budget comme le nôtre.

Nous nous risquerons volontiers à ne pas partager cette dernière opinion, un peu naïve, des propagandistes des Caisses agricoles. Il faut tenir compte du fait que si les Caisses locales pullulent en nombre, elles se développent lentement en importance, et cela en raison de la défiance des agriculteurs que nous avons déjà signalée. Cependant,

si nous admettons la thèse des partisans de ce principe, il arrivera une époque où le déficit du trésor deviendra très considérable, puisque le chiffre de 9 millions apparaît négligeable à l'heure présente aux mutualistes ruraux, très généreux avec le revenu d'un budget qui leur coûte, personnellement, si peu. Que les espoirs de développement escomptés par les Caisses agricoles se réalisent : ce ne seront plus 9, mais 10, 12, 15, 20, 50 millions que représenteront les dégrèvements d'impôts, sans parler des subventions qui augmenteront d'après un rythme identique, voire proportionnellement croissant, puisque la mutualité agricole, comme toute institution imprégnée des principes de l'Etat, administrateur, exige d'autant plus de dépenses que ses affaires se développent.

Dans ces conditions, les pouvoirs publics ont-ils songé à ce qu'allait représenter pour nos budgets à venir le déficit occasionné par les dégrèvements et les cadeaux imprudemment consentis par la loi du 4 juillet 1900 ? Evidemment, non.

Il faut donc reconnaître combien le principe des exonérations d'impôts est regrettable en l'espèce et nous allons, à titre documentaire, préciser les charges qui atteignent les opérations de l'assurance libre, charges que chaque grande modification dans notre système fiscal ne manque jamais d'augmenter.

Les agriculteurs, assurés aux caisses agricoles, pourront assister, impassibles, à toutes les aggravations de traitement des autres citoyens assurés à des sociétés privées, figés qu'ils sont dans l'immunité fiscale conférée par cette loi de 1900 dont nous sollicitons l'abrogation.

Voici les différents impôts dont sont frappés les contrats d'assurances :

1^o *Assurances contre les accidents du travail, y compris ceux du travail agricole :*

a) Contribution au fonds de garantie (Loi du 9 avril 1898, art. 25, Loi 30 déc. 1922, art. 2)..... 0,20 % de la prime;

b) Contribution au fonds de prévoyance des blessés de guerre.
(Loi du 25 nov. 1926, Loi 30 déc. 1922)... 0,01 % de la prime;

c) Contribution au fonds des allocations temporaires en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de rentes au titre de la loi du 9 avril 1898 (Gens de Maison et Agricoles exclus). (Loi 30 juin 1924)..... 2,50 % de la prime;

2° Assurances contre les accidents de droit commun et contre les risques matériels, y compris les risques agricoles :

a) Enregistrement (Loi 29 juin 1918, art. 16, 17 et 18, Loi 25 juin 1920, art. 39)..... 2,25 %
Double décime (Loi 22 mars 1924)..... 0,45 %
2,70 % de la prime.

b) Timbre par abonnement (Loi 29 juin 1918, art. 24, Loi 25 juin 1920, art. 37)..... 8 ‰
Majoration de 40 % (Loi 4 avril 1926, art. 35)..... 3,20 ‰
11,20 ‰ de la prime, sans décimes.

N. B. — Les assurances « Gens de Maison », dépendant de la Loi du 2 août 1923, sont placées sous le régime fiscal des assurances de Droit commun (Loi du 4 avril 1926, art. 37), tout en restant soumises, comme assurances contre les accidents du travail, à la contribution au fonds de garantie et au fonds de prévoyance des blessés de guerre.

3° Assurances contre l'incendie, y compris les risques agricoles :

a) Enregistrement (Loi 23 août 1871, Loi 25 juin 1920, art. 39)..... 11 %
Double décime (Loi 22 mars 1924)..... 2,20 %
13,20 % de la prime.

b) Timbre (Loi 29 déc. 1884, art. 8, Loi 29 juin 1918, art. 20, Loi 25 juin 1920, art. 37)..... 0,14 ‰
Majoration de 40 % (Loi 4 avril 1926)..... 0,056 ‰
0,196 ‰ du capital assuré, sans décimes.

c) Taxe, art. 17, Loi de finances 13 avril 1898.... 0,006 ‰
Double décime (Loi 22 mars 1924)..... 0,0012 ‰
0,0072 ‰ du capital assuré.

4° Assurances contre les risques exclusivement agricoles (Grêle et mortalité du Bétail) :

a) Enregistrement 2,25 %
Double décime..... 0,45 %
2,70 % de la prime

b) Timbre : 0,168 ‰ de la somme assurée, sans décime.

5° *Assurances sur la vie :*

<i>a) Enregistrement — Assurances (Loi 29 juin 1918,</i>	
<i>art. 16).....</i>	<i>1,25 %</i>
<i>Double décime</i>	<i>0,25 %</i>
<i>1,50 % des versements pour assurances et des primes pour rentes</i>	
<i>différées de plus d'un an et rentes de survie.</i>	
<i>b) Enregistrement — Rentes (Loi 29 juin 1918, art. 16, et</i>	
<i>L. 25 juin 1920, art. 39).....</i>	<i>2,25 %</i>
<i>Double décime.....</i>	<i>0,45 %</i>
<i>2,70 % des versements pour rentes viagères.</i>	
<i>c) Timbre — Assurances et Rentes (Loi 29 décembre 1884, art. 8,</i>	
<i>Loi 13 avril 1898, art. 16, Loi 29 juin 1918, art. 20, Loi 25 juin</i>	
<i>1920, art. 37).....</i>	<i>8 ‰</i>
<i>Double décime.....</i>	<i>1,60 ‰</i>
<i>9,60 ‰ des encaissements.</i>	

CHAPITRE IV

Les entreprises étatistes d'assurance. La nature de leurs privilèges comparée à celle du privilège des Caisses agricoles.

Est-ce à dire qu'il n'existe pas en France d'autres entreprises étatistes privilégiées d'assurance ? Ce serait une grave erreur de le croire. Aussi, nous allons les passer en revue et remarquer qu'elles se divisent en deux groupes distincts :

Section A

Premier groupe : ENTREPRISES FRANCHEMENT ÉTATISTES

- a) Caisse nationale d'assurance contre les accidents ;
- b) Caisse nationale d'assurance en cas de décès ;
- c) Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Nous disons que ces trois caisses sont franchement étatistes parce qu'elles sont gérées directement par une administration de l'Etat et avec la garantie financière du Trésor. Ces organismes jouissent de la garantie de l'Etat et ils fonctionnent à la Caisse des Dépôts et Consignations, chacun sous l'autorité d'une commission supérieure de surveillance nommée par le Gouvernement. Sans insister sur la Caisse des retraites pour la vieillesse dont le titre explique assez le but, les deux autres organismes remplissent les rôles suivants.

- a) La Caisse d'assurance accidents a pour objet de ser-

vir des pensions aux victimes d'accidents ayant occasionné la mort ou une incapacité de travail aux ouvriers ou aux employés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, mais elle ne peut pratiquer l'assurance des accidents entraînant une simple incapacité temporaire. Cet organisme aurait pu parfaitement être utilisé pour le fonctionnement des Caisses mutuelles accidents de travail prévues par la loi du 15 décembre 1922, sans qu'il fût besoin de créer tout un système spécial de caisses subventionnées.

b) La Caisse d'assurance en cas de décès avait eu pour objet, à ses débuts, de pratiquer les petites assurances sur la vie (3.000 fr. au maximum). La loi du 17 juillet 1897, complétée par les règlements d'administration publique du 27 avril 1900 et du 23 août 1906, lui a permis de pratiquer l'assurance dite mixte, c'est-à-dire celle donnant le droit à l'assuré lui-même de toucher le capital assuré sur sa vie, s'il est vivant à l'époque fixée pour l'expiration du contrat. D'ailleurs, le champ des opérations de cette caisse a été encore élargi en 1907, 1910, et 1920.

Section B

Deuxième groupe : ENTREPRISES SEMI-ÉTATISTES

a) Les Caisses départementales d'incendies ;

b) Les Caisses mutuelles agricoles de la loi de 1900.

Nous dénommons ces organismes semi-étatistes parce que, chez eux, l'influence de l'Etat se dissimule, faiblement d'ailleurs. Tout en les protégeant, en les aidant, en les prônant par l'organe des fonctionnaires, l'administration prétend que ces Caisses sont abandonnées à l'initiative privée.

Avant d'aller plus loin dans la poursuite de l'étude des Caisses départementales d'incendies qui, comme nous allons le voir, sont des institutions d'exception, présentant, à beaucoup d'égards, des inconvénients analogues à ceux qui sont reprochés aux Caisses mutuelles agricoles privilégiées.

giées par la loi de 1900, qu'il nous soit permis d'ouvrir une parenthèse pour invoquer, à l'appui de notre thèse, l'opinion et l'autorité de la plus haute personnalité officielle en matière d'assurance et de prévoyance sociale, après le ministre du Travail, celle de M. Paul Sumien, conseiller d'Etat en service extraordinaire, et directeur des assurances au ministère du Travail.

Nous prétendons, en effet, en dépit des affirmations contraires, que les Caisses mutuelles agricoles privilégiées sont des organismes d'Etat, au même titre que les Caisses départementales d'incendiés, tout en admettant volontiers pourtamt, qu'elles doivent être considérées comme l'étant à un degré moindre que les deux Caisses du premier groupe administrées par la Caisse des Dépôts et Consignations. Nous n'ignorons pas qu'une telle opinion est tenue pour fantaisiste par ceux dont l'intérêt exige qu'ils puissent, à volonté, présenter les Caisses mutuelles agricoles tantôt comme des œuvres étroitement rattachées aux pouvoirs publics, tantôt comme des mutuelles absolument indépendantes de l'Etat, strictement issues de l'initiative privée. C'est pourquoi, en passant, animé du désir de poursuivre notre étude dans un ordre logique, nous avons tenu à rappeler que notre opinion personnelle était également celle de M. Sumien. Si nous nous reportons, en effet, à l'ouvrage publié en 1923 par ce haut fonctionnaire, sous le titre *Traité théorique et pratique des assurances terrestres et de la réassurance*, nous constatons que, dans la partie consacrée aux entreprises publiques d'assurances, M. Paul Sumien range parmi les organismes étatistes non seulement les deux caisses dirigées par la Caisse des Dépôts et Consignations, et les Caisses départementales d'incendiés, mais encore, et sans restriction, il y ajoute (page 112) les Caisses d'assurances mutuelles agricoles. Voici d'ailleurs comment s'exprime, à cet égard, le chef du contrôle des assurances privées en France :

« 3^o Caisses ou Sociétés d'assurances mutuelles agricoles.

*« Ce sont des sociétés mutuelles qui jouissent d'un régime
« spécial pourvu qu'elles fonctionnent dans les conditions
« que spécifie leur loi organique du 4 juillet 1900 (rendue
« applicable à l'Algérie par décret du 23 août 1904). Ce sont
« de petites sociétés presque toutes locales, très nombreuses,
« connues communément sous le nom de Mélinettes, qui cou-
« vrent leurs adhérents contre les risques agricoles. Elles
« bénéficient de faveurs spéciales appréciables. Ces Sociétés
« ont été touchées par la guerre et un grand nombre d'entre
« elles ont disparu. La plupart sont subventionnées et les
« récriminations privées sont amères contre ce régime. »*

Nous comprenons qu'il soit difficile à un fonctionnaire en activité d'en écrire davantage sur des organismes légaux en fait et affectionnés par les pouvoirs publics. Aussi, nous ne nous arrêterons pas au terme un peu ironique de Mélinettes, ni à la judicieuse constatation, formulée en une phrase rapide, qu'il s'élève des récriminations amères contre le régime de privilège des Caisses agricoles, pour nous borner à retenir que le directeur des assurances au ministère du Travail considère les Caisses agricoles de la loi de 1900 comme des entreprises publiques d'Etat, évitant même d'opérer la distinction que nous admettons entre les diverses institutions favorisées par l'Etat, quant à leur degré d'asservissement officiel.

Ceci précisé, nous allons examiner les Caisses départementales d'incendies qui ont donné lieu à de nombreuses critiques par suite de l'action turbulente et agressive de leurs partisans. Ceux-ci ont, en effet, cru que les privilèges dont ils jouissaient illégalement leur conféraient encore le droit de se lancer, en faveur de ces Caisses, exorbitantes du droit commun, dans des luttes de concurrence assez inexplicables contre des sociétés privées régies par des textes légaux. C'est, d'ailleurs, cet exemple fâcheux qui allait être bientôt suivi dans toutes les parties de la France par les fonctionnaires appelés à concourir à la fondation des Caisses agricoles de la loi de 1900.

L'étude des Caisses d'incendiés ayant, précisément, pour but de faire ressortir ce que les critiques adressées à ces sociétés d'exception avaient de commun avec celles dirigées contre les Caisses agricoles mutuelles, nous la présenterons sous la forme d'un parallèle entre les deux institutions privilégiées.

Section C

PARALLÈLE ENTRE LES CAISSES D'INCENDIÉS ET LES CAISSES MUTUELLES AGRICOLES D'ASSURANCE

Pourquoi favoriser l'éclosion des Caisses agricoles, alors qu'on peut leur opposer les mêmes arguments qui ont décidé le Conseil d'Etat à déclarer illicites et indésirables les Caisses départementales d'incendiés ? C'est ce que nous allons nous efforcer à comprendre.

Si nous procédons à des recherches sur les origines des Caisses départementales d'incendiés, nous apprenons qu'elles ont été créées par de simples arrêtés préfectoraux. Les dates de fondation respectives des quatre organismes de cette espèce particulière existant en France actuellement sont : 1804 pour celle de la Marne, 1805 pour celles de la Meuse et des Ardennes et 1819 pour celle de la Somme.

Aucune loi, au début du siècle, ne conférait aux préfets la faculté de créer des établissements d'assistance de cette nature. Le rapporteur au Sénat de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux déclara formellement qu'en autorisant les préfets à fonder des bureaux de bienfaisance sur l'avis des conseils municipaux on adoptait une mesure sans précédent : *« C'est une règle fondamentale de notre droit public, disait le rapporteur, qu'une personne morale ne peut exister qu'en vertu d'une loi ou d'un acte de gouvernement par délégation de la loi, c'est la première fois assurément qu'une si haute attribution est dévolue à un simple magistrat local. »*

La création des Caisses départementales d'incendiés, institutions de bienfaisance, était donc absolument illégale, et leur fondation ne peut s'expliquer que pour un motif très simple : elles étaient la copie d'organismes philanthropiques qu'avait connus l'ancienne France sous le nom de bureaux d'incendiés. Nous ne trouvons pas en effet, chez nos aïeux d'institutions, même rudimentaires, assurant les dommages d'incendie, alors que d'autres pays, la Suisse par exemple, en ont établi depuis deux siècles. La première forme de l'assurance helvétique fut, en matière d'incendie, l'assurance communale des bâtiments. C'était là, d'ailleurs, une conséquence naturelle de l'économie rurale collective d'un peuple chez qui tout citoyen avait à sa disposition les matériaux dispensés par la forêt. Les secours aux incendiés constituaient un devoir social et on s'explique qu'on ait, à l'aide d'impôts répartis entre ceux qui pouvaient se prévaloir d'un droit à l'assistance, assuré les réparations des dégâts causés par le feu (Rapport du bureau fédéral suisse, 1888). Rien de la sorte n'existait en France au XVIII^e siècle et ce fut la charité qui se fit la première inspiratrice des mesures bienveillantes en faveur des incendiés. L'affluence des secours donna l'idée de créer un fonds de réserve, de là, les bureaux d'incendiés, distributeurs de l'aumône privée destinée aux sinistrés. On peut citer le bureau des sinistrés fondé à Paris en 1717, et celui de Troyes fondé en 1769.

Les caisses départementales de 1804, 1805, et 1819 furent calquées sur ces bureaux charitables. On constate, en effet, dans le règlement de la Caisse départementale de la Somme, que le préfet fondateur avait voulu interdire les quêtes au profit d'incendiés, et n'autorisait que les quêtes officielles. Les quêteurs qui transgressaient les instructions préfectorales s'exposaient non seulement à être poursuivis conformément au Code pénal pour mendicité, mais encore à être privés de toute participation aux secours de la Caisse départementale. Le but charitable de l'institution est donc

bien établi. C'est ce caractère philanthropique qui amena l'autorité supérieure à ne pas s'opposer à la création des Caisses départementales, en dépit de leur illégalité. D'ailleurs, ces organismes ne faisaient courir aucun danger aux finances publiques puisque, en les créant, le préfet ne prenait, au nom de l'Etat, aucun engagement envers les sinistrés futurs, mais s'engageait seulement à faire équitablement distribuer des secours, variables suivant le produit des quêtes. La surveillance officielle n'avait donc, en cette circonstance, qu'un but louable : donner la certitude aux donateurs que leurs libéralités seraient réparties avec probité à ceux à l'intention desquels ils les avaient consenties.

De tout ceci, il ressort nettement que les caisses d'incendies sont nées sous l'égide de l'administration préfectorale tout en restant des œuvres spéciales qui ne se rattachaient à aucune des branches de l'administration départementale où, seule, une loi aurait pu leur donner accès. Des tentatives eurent lieu dans ce but, mais cette légitimation fut toujours repoussée.

Souveraines dans la détermination des secours à allouer, les caisses départementales finirent par constituer des réserves en ne versant plus à leurs sinistrés le produit intégral des quêtes et en limitant les indemnités à 15, 20, 25 % seulement des dommages éprouvés. La Caisse des Ardennes, dans son règlement primitif, décidait qu'en aucun cas les allocations n'excèderaient le tiers des pertes. La Caisse de la Marne eut des débuts difficiles. Jusqu'en 1889, la Caisse n'a jamais alloué plus de 70 % des pertes. Dans le rayon d'action de la Caisse de la Meuse, le sinistré ne recevait que $1/6$, $1/5$, $1/4$ au plus de ce qu'il avait perdu. Pour la Caisse de la Somme, il y eut quatre périodes distinctes :

Première période de 1819 à 1839, la Caisse jouissait d'avantages considérables : dispense complète d'impôts, franchise postale, subventions départementales, subven-

tions de l'Etat et de la famille royale. Pendant ces vingt années, il put être distribué 2.599.934 francs de secours.

Deuxième période de 1840 à 1858, suppression des subventions, maintien de la franchise postale et de l'immunité fiscale.

Troisième période de 1859 à 1874, suppression de la franchise postale, mais maintien de la dispense d'impôts.

Quatrième période de 1875 à 1887, l'administration de l'enregistrement exige le paiement des taxes dues depuis la promulgation des lois du 6 juin 1850 et du 23 août 1871.

Nous trouvons donc là, très net, un exemple de situation privilégiée et anormale, encore que celui-ci soit moins injustifiable que celui des Caisses agricoles, dont peuvent bénéficier les plus fortunés parmi les agriculteurs, alors que les Caisses d'incendies ne tendaient qu'à secourir les classes pauvres, sans distinction, du reste, entre citadins et paysans.

Comme les Caisses agricoles, les Caisses d'incendies recevaient des subventions qui finirent par être supprimées quand, à la longue, des observations furent faites tendant à demander la disparition d'une charge imposée au Trésor public.

Comme elles aussi, elles obtenaient le concours assidu de certains fonctionnaires, et, comme elles aussi, elles profitaient de faveurs fiscales, bien qu'elles fussent assez légèrement imposées à partir de 1875, et même astreintes à verser une contribution pour l'entretien des pompiers.

Puis avec le temps, ces caisses départementales se modifièrent au point de perdre en grande partie leur caractère philanthropique. Elles se transformèrent en véritables institutions d'assurance. Elles perçurent des primes, établirent des classifications de risques, et imitèrent les sociétés d'assurances. Elles offrirent des rémunérations aux petits fonctionnaires qui voulaient bien s'occuper de leurs affaires et elles leur accordèrent des commissions sur les contrats réalisés par leurs soins ainsi que sur le produit

des collectes faites par eux. En effet, ces caisses, vivant sous un régime hybride tenant à la fois de l'assurance tarifiée et de la charité publique, percevaient indifféremment des cotisations de leurs adhérents et des dons émanant d'âmes généreuses.

Cette manière de faire ne tarda pas à soulever de très vives protestations de la part de ceux qui se jugeaient lésés dans leurs droits, agents d'assurance patentés et sociétés libres d'assurance. Consulté sur la légalité des Caisses départementales d'incendiés, le Conseil d'Etat, par un avis du 21 mai 1896, répondit que les personnes morales publiques n'ont pas le droit de disposer des deniers des contribuables pour intervenir sans nécessité dans le libre jeu de la concurrence individuelle et exercer une industrie rendue inutile par l'existence de nombreuses sociétés d'assurances privées. En ces matières, concluait notre juridiction administrative suprême, tout ce qui n'est pas autorisé est défendu. Cette réponse mit fin à une tentative de création de Caisse d'incendiés à Oran.

Cependant, quelques années plus tard, en 1912, à Belfort, le Conseil général du territoire approuvait provisoirement les statuts d'une Caisse départementale d'incendiés et décidait, pour en préciser le fonctionnement, la nomination d'une commission organisatrice. Le 15 avril 1913, sur le rapport de la commission, le Conseil général se prononçait définitivement en faveur de la création d'une Caisse mutuelle départementale de prévoyance et de secours aux incendiés du Territoire de Belfort et la dotait d'un fonds de garantie prélevé sur les disponibilités du budget départemental.

Le 17 mai suivant, les statuts de la nouvelle caisse étaient publiés. C'était une caisse administrative dont le conseil, au lieu d'être désigné par des actionnaires ou des sociétaires, était exclusivement composé de fonctionnaires ou d'élus du département, les maires étant utilisés comme agents de liaison entre leurs administrés et la caisse départementale. On pouvait déjà nier à cette organisation

le caractère de mutuelle, car ses statuts ne prévoyaient ni cotisations variables suivant les sinistres, ni réduction des indemnités au marc le franc en cas d'insuffisance des fonds en caisse. On se bornait à prévoir des tarifs de 20 % inférieurs à ceux des compagnies (c'est la méthode empirique suivie en matière d'assurance incendie par les Caisses agricoles de la loi de 1900) et à préciser qu'après épuisement des ressources une double prime serait rappelée.

En présence d'un acte de concurrence qui lui apparaissait d'autant plus illicite que le Conseil d'Etat, par son avis de mai 1906, à propos de la Caisse d'Oran en projet, s'était déjà nettement prononcé contre la légalité des caisses départementales, le syndicat des agents généraux d'assurance du Territoire de Belfort introduisit, après la guerre, devant le Tribunal administratif suprême un recours pour excès de pouvoirs contre les délibérations du Conseil général de Belfort et contre l'arrêté de l'administrateur qui instituaient la Caisse départementale de Belfort. La thèse des requérants était la suivante : ni l'article 46, ni l'article 47 de la loi du 10 août 1871 ne permettent aux conseils généraux de procéder à l'organisation d'un service départemental d'assurances contre l'incendie. En instituant une Caisse d'incendies à Belfort, le Conseil général et l'administrateur avaient, à la fois, porté atteinte à cette loi et au principe de la liberté commerciale.

Nous allons examiner la thèse des requérants, celle des défendeurs, et l'arrêt du Conseil d'Etat, car nous trouverons dans cette intéressante controverse juridique, ainsi que dans l'arrêt en cause, de nombreux points de contact avec les questions soulevées par les Caisses mutuelles agricoles. Il n'est pas douteux que si le Conseil d'Etat était appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi du 4 juillet 1900, il se servirait, pour la déclarer inacceptable, de presque tous les arguments utilisés par lui pour prononcer la nullité des caisses départementales qu'on voudrait fonder à présent.

Section D

THÈSE DES REQUÉRANTS

a) *Théorie de la création des services publics.* — Créer un service public, c'est assurer la satisfaction d'un intérêt général, d'un intérêt collectif, au moyen de règles administratives qui en assurent le bon fonctionnement et la continuité. Comme c'est là une opération qui ne laisse pas, le plus souvent, d'apporter des restrictions à la liberté individuelle, à la propriété privée, aux franchises du commerce ou de l'industrie, elle est, en principe, du ressort du parlement, représentant des intérêts généraux du pays et seul qualifié pour leur sacrifier des intérêts particuliers quand le bien de la majorité l'exige. Aucune loi n'ayant autorisé la création des Caisses départementales d'incendies, celles-ci sont donc illégales.

b) *Services publics départementaux.* — Le parlement peut évidemment déléguer le soin d'organiser des services publics à des particuliers, à des personnes morales administratives, démembrement de l'Etat, et cette délégation est accordée à la commune par la loi du 5 avril 1884 qui l'investit du pouvoir de créer tous les services publics nécessaires. Elle est accordée, avec plus de réserve, au département par la loi du 10 août 1871. Cette loi énumère dans son article 46 tous les services départementaux, puis à la fin de l'article 48, elle ajoute une phrase incidente pour spécifier que le Conseil général peut être appelé à délibérer sur les objets d'intérêt départemental. Rien dans l'énumération de l'article 46 n'autorise la création d'une caisse d'assurance. Ce ne serait donc qu'en vertu de la délégation générale très vague du neuvième paragraphe de l'article 48 qu'on pourrait à la rigueur, admettre la faculté de créer un organisme administratif de cette nature particulière si le besoin impérieux pour le public s'en faisait sentir ; mais

tel n'est pas le cas et il faut bien appliquer, en cette circonstance, la jurisprudence administrative et contentieuse sur les services publics innommés, d'après laquelle ces services ne peuvent être institués qu'à défaut d'existence de services privés correspondants.

La concurrence entre les compagnies anonymes et les sociétés mutuelles est trop connue pour qu'il soit nécessaire d'insister sur l'inutilité d'un service public d'assurance, surtout pour garantir les risques d'incendie.

c) *Jurisprudence des services publics innommés.* — Cette jurisprudence a été consacrée dans le domaine administratif par l'avis du ministre de l'Intérieur du 9 août 1917 qui s'opposa à la création d'une Caisse départementale d'incendies des Vosges, par les avis du Conseil d'Etat contre la fondation d'une pharmacie municipale à Roubaix (2 août 1894), contre la création d'un service municipal de vidanges à Lille (15 mars 1900), d'un service municipal de bains (25 novembre 1903), d'un débit municipal de boissons (25 février 1919). Dans tous ces avis, il était précisé que l'inaptitude légale des personnes publiques à s'immiscer dans le domaine économique actif devait être considérée comme absolue à moins de nécessité urgente. D'ailleurs, plus significatif et mieux approprié encore était l'avis du Conseil d'Etat du 21 mai 1906 déniaut au département d'Oran le droit de créer une caisse d'incendies.

Section E

THÈSE DES DÉFENDEURS

Tout en admettant que la création d'une caisse d'incendies à Belfort ne fût pas autorisée par la loi du 10 août 1871, l'administrateur de Belfort et le ministre de l'Intérieur prétendaient s'appuyer sur deux textes légaux postérieurs, lesquels visant expressément les caisses dé-

partementales en consacraient l'existence et la légalité. Ce sont l'article 17 de la loi de finances du 13 avril 1898 assujettissant les compagnies et les sociétés mutuelles à une taxe de 6 francs par million de capital assuré, « *les Caisses départementales exceptées* », et l'article 5 de la loi de finances du 31 janvier 1907 qui superposait à cet impôt une taxe de 12 francs en spécifiant que « *sont et demeurent exempts de cette taxe les capitaux assurés aux Caisses départementales d'incendiés.* »

Cette argumentation, vraiment fallacieuse, fut d'ailleurs écartée très énergiquement par le commissaire du gouvernement. Il réfuta la thèse des défenseurs en faisant remarquer que les lois invoquées étaient des lois fiscales, destinées à saisir la matière imposable où elle se trouve, sans avoir à s'inquiéter des conditions où elle s'y trouve, ni à se préoccuper de ce qu'elle vaut en droit.

Section F

ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérant que, par l'arrêté attaqué, il a été créé dans le territoire de Belfort, avec la participation du département et un fonds de garantie constitué par lui, une caisse départementale d'incendiés dont l'objet est d'assurer, dans une certaine limite, tout venant contre les risques d'incendie, d'après le tarif des compagnies syndiquées réduit de 20 %, c'est-à-dire moyennant le paiement de sommes ne variant que suivant le risque et qui constituent de véritables primes d'assurance ; que, tout en prévoyant des allocations en faveur des indigents incendiés, le règlement de la caisse ne fait pas de ces secours une obligation pour elle et encore moins l'objet principal de sa fondation, qu'il suit de là qu'elle ne saurait être regardée comme une institution départementale d'assistance, mais qu'elle a le caractère d'une entreprise dont le

but principal est de réaliser des opérations d'assurance rémunérées par une prime et dont la constitution ne rentre pas dans les attributions reconnues aux conseils généraux ; que s'il peut appartenir exceptionnellement aux administrations locales d'intervenir pour les besoins essentiels de la collectivité, en cas de défaillance ou d'insuffisance manifeste de l'initiative privée cette circonstance extraordinaire n'est aucunement celle de l'espèce, puisque de nombreuses compagnies à prime fixe ou mutuelles fonctionnent sur le territoire de Belfort.

Considérant que les dispositions législatives invoquées par l'administration ont un caractère purement fiscal et n'ont d'autre but que d'exempter de taxes nouvelles certaines caisses dont l'existence de fait, dans quelques rares départements, se rattache à d'anciennes institutions de bienfaisance remontant à une époque reculée, caisses qui auraient pu, quand les dites taxes ont été instituées, tomber sous leur application, qu'elles n'ont eu nullement pour objet de modifier, pour l'avenir la loi du 10 août 1871, ni de conférer aux conseils généraux des pouvoirs autres que ceux qu'ils tiennent de cette loi ; que les conseils généraux ne sauraient prétendre tirer des lois de finances de 1898 et de 1907 le droit de créer désormais des caisses départementales d'assurances par dérogation au principe ci-dessus rappelé ;

Considérant qu'en créant la caisse dont il s'agit le Conseil général et l'Administrateur du territoire de Belfort sont sortis de leurs attributions légales :

Décide : les délibérations du 21 octobre 1912 et du 15 avril 1913, ainsi que l'arrêté de l'administrateur du 17 mai 1913 sont annulés.

Cet arrêt du 21 janvier 1921 instituait une jurisprudence indiscutable qui consacrait l'illégalité de toute nouvelle caisse d'incendiés. C'est pourquoi l'Union départementale des Assureurs du Nord, qui avait introduit également un recours pour excès de pouvoirs contre la Caisse des incendiés du Nord fondée après la guerre, obtint un égal succès

en faisant annuler, le 23 décembre 1921, les délibérations du Conseil général du Nord et l'arrêté du préfet créant un organisme d'assurance que n'exigeait nullement l'intérêt public.

En effet, en 1918, le 1^{er} mai, le Conseil général du Nord avait autorisé la constitution d'une caisse départementale d'incendies placée sous l'égide de tous les fonctionnaires du département. On avait même consenti à celui d'entre eux chargé de la direction de la caisse un traitement fixe et un pourcentage sur le chiffre des cotisations encaissées. Les secrétaires de mairie, gérants des agences locales, recevaient une commission s'élevant à 3 % des encaissements. La délibération crut, en outre, devoir répondre d'avance aux observations des agents patentés de l'assurance libre et elle le fit dans des termes surprenants de la part d'une assemblée d'élus : « *La guerre a créé des vides chez les assureurs, ceux qui demeureront moins nombreux, devront se contenter d'affaires moins nombreuses, et si, par hasard, il s'en trouvait pour juger leur futur chiffre d'affaires indigne de leur activité, ils pourraient porter utilement celle-ci et leurs capitaux ailleurs...* »

Naturellement, le Conseil d'Etat maintint sa manière de voir. Il décida de nouveau que les Caisses départementales de la Marne, de la Meuse, des Ardennes et de la Somme, bien que ne s'appuyant sur aucune législation les autorisant, avaient été fondées bien avant la loi de 1867 et le décret de 1868 réglementant les sociétés d'assurances, et qu'elles bénéficiaient par suite d'un état de fait et d'une situation acquise depuis plus d'un siècle qu'on consentait à ne pas faire cesser, mais que leur situation particulière ne devait pas constituer un précédent permettant de laisser créer aujourd'hui des caisses départementales d'incendies nouvelles.

La Caisse départementale du Nord fut en conséquence dissoute, comme l'avait été celle de Belfort.

De ce qui précède qu'y a-t-il lieu de conclure ?

Evidemment les partisans de la Caisse agricole privilégiée ont beau jeu pour répondre que leurs mutuelles ne sauraient être assimilées aux caisses d'incendiés, puisque celles-ci ne s'appuient sur aucune législation, tandis que les caisses agricoles fonctionnent en vertu de la loi de 1900, et d'un arrêt de la Cour de cassation interprétant ce texte légal. Ils peuvent soutenir que l'illégalité reconnue par le Conseil d'Etat provient du fait que les caisses d'incendiés sont formées par l'administration départementale qui n'a pas qualité pour le faire pas plus qu'elle n'a le droit de les subventionner, tandis que les Caisses agricoles vivent sur les subventions accordées par le parlement et distribuées par le ministre de l'Agriculture.

Il n'en reste pas moins vrai que toutes les critiques adressées aux caisses départementales d'incendiés s'appliquent également aux caisses agricoles et il paraît assez étonnant que les partisans des Caisses départementales de Belfort et du Nord se soient aussi calmement inclinés devant la décision, d'ailleurs pleine de sagesse, du Conseil d'Etat sans essayer d'obtenir du parlement une loi qui eût rendu légales, à leur tour, les caisses départementales d'incendiés, en se basant précisément sur ce qui avait été fait en faveur des caisses agricoles en 1900.

Que manquait-il en effet aux caisses départementales ? Un statut légal. Elles fonctionnaient en marge de la loi, comme, avant 1900, fonctionnaient les Caisses mutuelles agricoles. Il aurait semblé tout simple qu'après les deux arrêts du Conseil d'Etat de 1921 les personnages officiels qui s'intéressaient aux caisses d'incendiés eussent cherché à rendre ces organismes légaux en faisant appel au législateur, puisqu'il peut tout en France, même légiférer inconstitutionnellement.

Pourquoi, en effet, un riche agriculteur serait-il fondé à bénéficier du droit de créer, sans formalités, une caisse agricole, qui immédiatement, participe aux largesses du Trésor et peut émettre des polices dégrévées d'impôts, alors

que la même faveur est refusée à l'ouvrier, au petit commerçant, à l'employé ? Les caisses départementales auraient pu servir de logique pendant aux caisses agricoles. Elles auraient été, pour le citoyen des classes laborieuses, le moyen d'assurer, sans impôts, ses risques divers. On leur aurait distribué des subventions comme aux caisses agricoles, et le législateur, en persévérant dans un principe économique détestable, aurait au moins démontré qu'il ne se souciait pas exclusivement des intérêts de la classe agricole.

Cependant, personne ne se préoccupa des caisses départementales d'incendies dont le Conseil d'Etat avait sonné le glas, tout au moins en ce qui concerne les créations nouvelles.

Nous regrettons personnellement qu'on n'ait pas alors mis le législateur dans l'obligation de toucher du doigt l'iniquité du traitement de faveur consenti aux caisses agricoles en lui demandant ou de supprimer les privilèges accordés à ces sociétés ou de conférer aux citoyens des villes le droit de former des caisses d'incendies subventionnées et exonérées d'impôts. L'occasion de tenter cette expérience se présentait en 1921 et personne n'a cru devoir en profiter. Il n'est pas douteux, et le bon sens l'aurait exigé, que c'est la loi de 1900 qui eût été abrogée, car on aurait compris, sans doute, l'imprudence qui aurait consisté, pour ne pas revenir en arrière, à augmenter le nombre des privilégiés à subventions et à dégrèvements d'impôts. On préféra ne pas persévérer dans l'erreur, sans oser néanmoins revenir sur ce qui avait été déjà fait.

Si nous avons insisté sur les caisses départementales, sur leur fonctionnement, et sur leurs vicissitudes, c'est pour montrer combien les organismes d'assurance exorbitants du droit commun trouvent un censeur sévère dans le Conseil d'Etat qui n'admet d'empiètements dans le domaine de l'industrie privée par les communes, les départements et l'Etat qu'autant que l'intérêt public l'exige impérieusement.

Section G

CAISSES MUTUELLES MARITIMES SUBVENTIONNÉES

A titre documentaire, nous jugeons devoir mentionner les caisses mutuelles maritimes subventionnées. Ce sont de petites caisses de marins qui reçoivent des allocations (d'ailleurs peu importantes) de l'Etat par l'entremise du sous-secrétariat de la marine marchande. Elles ont pour but de garantir les pertes du matériel de pêche. On ne saurait faire à ces organismes le reproche qu'on est en droit d'adresser aux caisses agricoles, puisque le risque qu'ils assurent est refusé par les assureurs, en raison des mauvais résultats qu'il donne. Il y a, par conséquent, lieu d'appliquer, en cette circonstance, le principe que l'Etat est fondé à faciliter l'organisation des services publics indispensables quand l'initiative privée ne peut ou ne veut pas les assumer.

Comment conclure à propos des diverses organisations étatistes ou semi-étatistes que nous venons de passer en revue ?

Simplement ainsi :

1^o A part les caisses maritimes remplissant une mission purement charitable, ni l'assurance vie, ni l'assurance accidents, ni l'assurance-incendie n'ont besoin de Caisses d'Etat pour rendre des services que l'initiative privée est admirablement organisée pour rendre. Nous avons vu que même l'assurance grêle et l'assurance mortalité du bétail sont, actuellement, exploitées par des entreprises libres dans des conditions plus avantageuses que celles des caisses semi-étatistes pour qui la loi de 1900 avait, cependant, été établie.

2^o Parmi ces différentes institutions étatistes et semi-étatistes, il y a lieu de remarquer qu'il en est qui soulèvent d'âpres critiques et maintiennent dans le public à qui elles

s'adressent des habitudes regrettables de discussion violente qu'il vaudrait mieux éviter, alors que d'autres passent inaperçues et ne provoquent aucune polémique. On peut donc diviser en deux groupes les œuvres étatistes ou semi-étatistes pour établir la part des inconvénients plus particulièrement imputables à chacun :

a) Œuvres passant inaperçues ;

b) Œuvres entretenant des divisions entre citoyens.

Le premier groupe se compose des caisses franchement étatistes gérées par la Caisse des Dépôts et Consignations. De la part de ces institutions, et quelque critiquable que soit leur existence, l'Etat n'ayant pas à se faire assureur, aucun esprit de lutte ne se remarque, aucune action violente de la part des fonctionnaires ne peut être signalée. Ces caisses sont à la disposition du public, y va qui veut, et nulle discussion passionnée n'est provoquée par des agissements malveillants à l'égard des sociétés privées.

Le deuxième groupe se compose des caisses d'incendies et des Caisses agricoles de la loi de 1900 qui, loin de demeurer passives, entendent imposer, par des méthodes trop énergiques, le système spécial d'assurance qu'elles représentent. Nous approfondirons, plus particulièrement, dans un autre chapitre, les reproches qu'on adresse à cet égard aux caisses agricoles, objet de cette étude.

Section H

UN EXEMPLE DE RÉACTION

D'ailleurs, il semble bien qu'actuellement un courant commence à se manifester parmi les parlementaires pour modifier toute législation créant des situations fiscales privilégiées, dans un sens tel qu'on en limite tout au moins les effets. Nous allons en fournir un exemple plein d'actualité et nous en tirerons les conclusions qui s'imposent en ce qui concerne le sujet que nous traitons.

La Commission d'assurance et de prévoyance sociales vient d'avoir à examiner un projet de loi tendant à modifier la législation de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, et, en même temps, celle de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès dont nous avons eu l'occasion de mentionner l'existence précédemment.

Dans le but très sage de n'étendre qu'aux citoyens jouissant de moyens financiers modérés le bénéfice des rentes viagères (exonérées d'impôts auxquels sont soumis les contrats de cette nature effectués avec des personnes ou des sociétés privées), correspondant aux versements effectués par les rentiers-viagers ou pour leur compte, la Caisse nationale des retraites avait fixé à 6.000 francs le maximum de rente viagère annuelle payable à une même tête. Par suite de la diminution du pouvoir d'achat de notre monnaie, le gouvernement a proposé un relèvement du maximum à 12.000 francs, après avis conforme de la Commission supérieure de la caisse. Cette proposition a, aussitôt, soulevé la question d'assujettissement à l'impôt des rentes constituées par la Caisse nationale, alors qu'elles avaient été, jusqu'à présent, exonérées de toutes les charges fiscales applicables cependant aux rentes viagères servies par des personnes ou des sociétés privées.

La commission, comprenant qu'il serait inadmissible que des rentes viagères relativement importantes fussent entièrement soustraites à l'impôt parce que servies par un organe d'Etat, a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'exonérer tout ce qui excédait l'ancien maximum de 6.000 francs et a proposé de soumettre à l'impôt normal cet excédent.

En ce qui concerne la Caisse nationale d'assurance en cas de décès, le maximum garanti sur une même vie était limité à 50.000 francs. On a estimé qu'il n'était pas exagéré de doubler ce maximum. En même temps, on décida de porter de 3.000 francs à 8.000 francs le montant maximum des assurances sans examen médical préalable. Par application du même principe de limitation indiqué plus haut,

la commission a émis l'avis que toute prime afférente au paiement de la garantie supplémentaire nouvelle devait être passible des impôts et taxes d'abonnement et d'enregistrement imposés aux contrats de même espèce réalisés par d'autres assureurs, le dégrèvement d'impôts demeurant strictement limité à la part de prime afférente à l'ancien maximum. En conséquence, le rapporteur a proposé de n'exonérer d'impôts que la première tranche de 50.000 fr. et de 3.000 francs des deux combinaisons envisagées. (Voir rapport de M. Victor Jean, député, au nom de la commission d'assurance, n° 3090 annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 30 juin 1926.)

Il est indéniable que voilà un exemple typique à soumettre à ceux qui, sans s'en montrer autrement émus, admettent que les Caisses agricoles mutuelles de la loi de 1900 puissent, sans limitation des sommes exonérées, conférer à leurs adhérents, si riches soient-ils, une immunité fiscale absolue et sans limite quant aux capitaux assurés.

Qui oserait soutenir qu'il soit naturel et sage d'adopter un texte précis limitant une exonération d'impôts comme celle que nous venons de mentionner, alors qu'on maintient une exonération sans limite aux adhérents des Caisses mutuelles de la loi de 1900 ? Les citoyens qui s'adressent à la Caisse nationale des retraites et à la Caisse nationale en cas de décès sont des travailleurs prévoyants qui, certainement, pourraient exiger qu'on les traitât sur le même pied que les agriculteurs, plus fortunés qu'eux dans l'ensemble. Cependant, aucun des 44 députés faisant partie de la Commission des assurances et de la prévoyance sociale n'a songé, en étudiant le projet évoqué plus haut, à demander à ses collègues de fixer leur attention sur le privilège d'exonération fiscale sans limites des adhérents des Caisses mutuelles agricoles, si aisés puissent-ils être.

Il apparaît que, dans une république démocratique comme la nôtre, les élus populaires pourraient utilement tenir compte du principe d'égalité des citoyens devant

l'impôt et, lorsqu'ils limitent les exonérations fiscales des uns à des tranches très modérées de capitaux, ne pas oublier qu'il en est d'autres jouissant, sans qu'on puisse expliquer pourquoi, d'exonérations sans bornes.

Un agriculteur millionnaire peut assurer ses fermes à une caisse agricole sans verser aucun impôt à l'Etat. Il jouit d'une exonération illimitée.

Un ouvrier veut assurer sa vie pour 8.000 francs à la Caisse nationale en cas de décès, il n'est exonéré d'impôt que jusqu'à concurrence de ceux s'appliquant à la tranche maxima de 3.000 francs.

Il n'a droit qu'à une exonération très limitée.

CHAPITRE V

Le Monopole d'Etat des Assurances et les Caisses Agricoles d'assurances

Un des nombreux arguments avancés par les adversaires du système des Caisses agricoles de la loi de 1900 pour convaincre les populations rurales qu'elles doivent s'écarter de ce genre d'assurance, consiste à exposer toutes les conséquences du péril étatiste qu'elles représentent. Dès 1911, alors que des controverses passionnées mettaient déjà aux prises, dans des conférences contradictoires, souvent tapageuses et toujours dépourvues de courtoisie, les fondateurs de caisses agricoles et leurs détracteurs, M. de Novvion, de la Société d'Economie politique, s'exprimait en ces termes dans une étude où il envisageait les inconvénients qu'il reprochait à ce genre de société : « *Les sub-*
« *ventions enlèvent manifestement aux Caisses mutuelles d'as-*
« *surance agricole leur caractère de mutualité pour les trans-*
« *former en assurances d'Etat. C'est l'Etat qui fournit le*
« *premier fonds de réserve, c'est l'Etat qui le renouvelle quand*
« *il est écorné, et il n'est pas mal aisé de voir que ceci constitue*
« *un moyen d'action gouvernementale. Selon que la société*
« *sera administrée par des amis ou des adversaires du gou-*
« *vernement, qu'elle sera recommandée ou desservie par un*
« *homme politique, elle bénéficiera ou sera exclue des sub-*
« *ventions. Ce côté de la question n'a pas échappé à certains*
« *conservateurs. Il n'y a guère de discussions de budget où*
« *ils ne fassent entendre des protestations et M. Théodore*

« Denis, alors député des Landes, disait à la Chambre, le
« 30 janvier 1906, que les subventions aux sociétés mu-
« tuelles agricoles sont le plus admirable instrument de can-
« didature officielle qui ait été imaginé. Corrompre les con-
« tribuables avec le produit de leurs propres contributions,
« acheter la conscience des électeurs avec de l'argent qui sort
« de leur porte-monnaie, et trouver le moyen de s'attirer leur
« reconnaissance, cela, c'est le chef-d'œuvre du genre. Mais
« avant d'en venir à cette opinion les conservateurs avaient
« commencé par approuver l'initiative de M. Méline et
« par compter que, s'étant les premiers avancés dans la voie
« de la mutualité, ayant par les grandes sociétés d'agricul-
« ture (où ils règnent sans conteste) poussé à la formation
« de petites sociétés d'assurances rurales, les subventions
« iraient à leurs amis, à la fois adversaires et pensionnés de
« la république. Leurs prévisions furent déçues. Les autres
« groupements politiques ne tardèrent pas à organiser des mu-
« tualités à subventions. Les professeurs d'agricultures, les
« instituteurs furent chargés de faire des conférences, de ré-
« pandre l'idée de mutualité agricole... M. Fernand David
« (rapporteur du budget de l'agriculture pour l'exercice 1911)
« a conçu et développé tout un plan d'organisation des mu-
« tuelles agricoles dont le pivot est la création d'une caisse
« centrale de réassurance. L'organisme de M. David consiste
« à fédérer les petites mutuelles en une caisse départemen-
« tale, puis au-dessus la caisse centrale apparaît comme le
« grand organe compensateur et régularisateur qui fera de
« la réassurance au deuxième degré en recevant des caisses
« départementales une part des primes et des risques qu'elles
« auront reçues elles-mêmes des caisses locales et qui assurera
« le fonctionnement harmonieux de tout l'organisme. »

M. de Nouvion fait état ensuite des opinions de MM. de
Voguë et de Fontgalland, représentants de la Société des
Agriculteurs de France. Ces mutualistes agricoles estiment
en effet que l'établissement d'une caisse unique de réassu-
rance des Caisses mutuelles agricoles de tout le territoire

français constitue une manœuvre nettement caractérisée de socialisme d'Etat. Nous voyons apparaître, en cette circonstance, la divergence marquée entre les deux principes créateurs de Caisses agricoles à privilèges. D'un côté, l'élément constitutif des caisses de nuance conservatrice sous l'égide de la Société des Agriculteurs de France dont le siège est à Paris, 8, rue d'Athènes, et de l'autre côté, l'élément créateur des caisses gouvernementales aux allures officielles, ouvertement protégées par le ministère de l'Agriculture et par les autorités locales, qui rencontrèrent de puissants protecteurs en MM. Fernand David, Mougeot, Vigier, Cassez, placées sous l'autorité de la Fédération nationale de la Mutualité et de la Coopération agricole dont le siège est à Paris, 129, boulevard Saint-Germain.

Tandis que les promoteurs des caisses de l'élément conservateur organisent des locales et des régionales affiliées à l'Union centrale des Agriculteurs de France, tous les promoteurs de caisses de nuance officielle et gouvernementale, obéissant au vœu, d'ailleurs rigoureusement logique, de M. Fernand David, créent des locales et des régionales qu'ils affilient à la Fédération nationale.

Il faut admettre que ce double courant d'opinions politiques et économiques dissemblables a permis, tout au moins jusqu'à présent, d'affaiblir les affirmations prématurées, mais loin d'être dénuées de bon sens, émises par ceux qui croient fermement au péril étatiste favorisé par l'éclosion des mutuelles agricoles privilégiées.

En effet, la caisse centrale unique projetée par M. Fernand David, et contre laquelle s'élevaient, il y a quinze ans, M. de Vogüé et M. de Fontgalland, devait bien en principe, d'après les plans de son propre inventeur, demeurer un organisme mutualiste indépendant en dépit du fait que la gestion pouvait être confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations, mais il est évident que, dirigée par une administration de l'Etat, soutenue par ce dernier, cette caisse centrale unique, avec tout son cortège subalterne

de régionales et de locales à dégrèvements et à subventions, était appelée à tellement ressembler à un organisme d'Etat parfait qu'on pouvait affirmer, dès lors, qu'elle devenait un service d'assurance étatiste caractérisé constituant un monopole partiel.

Certes, M. Fernand David avait énergiquement protesté quand s'étaient manifestées les craintes des mutualistes agricoles du camp conservateur qui prétendaient, avec beaucoup de clairvoyance, découvrir dans la caisse centrale de M. Fernand David une menace dangereuse d'étatisation complète de la mutualité agricole d'assurance, Cet homme politique avait, en cette occasion, déclaré que la mutualité, telle qu'il la concevait, était l'inverse du socialisme d'Etat. C'étaient là de magnifiques théories, mais il était assez difficile de les appliquer sérieusement à une mutualité subventionnée, dégréevée d'impôts, et qu'on méditait de hiérarchiser strictement en rattachant tous ses organismes secondaires à une caisse centrale unique gérée à Paris par des fonctionnaires de l'Etat, caisse unique d'où seraient du reste parties toutes les instructions et qui aurait joué, en fait, le rôle de Direction générale des assurances mutuelles agricoles, monopolisées partiellement par l'Etat.

Au cours de la discussion entre mutualistes agricoles indépendants du groupe des Agriculteurs de France, et mutualistes officiels de la Fédération nationale, de troublants propos s'étaient échangés, capables d'ébranler la confiance de ceux qui avaient tendance à croire que la mutualité agricole sci-disant indépendante ne risquait pas de servir d'avant-garde aux armées des socialistes d'Etat favorables au monopole des assurances.

M. Fernand David avait rappelé que M. de Voguë, lui-même, avait été accusé de pousser imprudemment au socialisme d'Etat et que ce mutualiste conservateur s'en était défendu en déclarant qu'au contraire les œuvres de mutualité comme les siennes tendaient à grouper et à développer l'initiative privée, mais que, cependant, M. de Voguë

n'avait pas craint d'accepter l'intervention financière de l'Etat dans les mutuelles agricoles sachant pertinemment que la loi du 4 juillet 1900 constituait un véritable privilège étatiste.

De cette discussion, il résultait nettement que M. Fernand David, plus logique que M. de Vogüé, attirait, dès 1911, l'attention de son contradicteur sur l'anomalie consistant à répudier vigoureusement l'influence étatiste en faveur des caisses agricoles, tout en profitant volontiers des privilèges que l'Etat consentait en faveur de ces organismes d'exception. Les événements devaient lui donner raison. Actuellement, le groupe de la Société des Agriculteurs de France, après avoir, pendant un certain temps, renoncé aux subventions gouvernementales pour se contenter exclusivement de bénéficier des dégrèvements d'impôts, s'est mis au diapason. Il sollicite à présent et il fait solliciter par toutes les caisses de son obédience les subventions de l'Etat, démontrant ainsi que l'assurance agricole conservatrice ne craint pas de profiter de tous les avantages qui font des caisses agricoles des pensionnées de l'Etat.

Il était intéressant de souligner les préoccupations déjà lointaines des hommes placés à la tête du mouvement que nous étudions pour prouver qu'ils n'ont jamais ignoré le danger de voir un jour l'Etat se servir des Caisses d'assurances agricoles subventionnées par lui pour donner naissance à un système étatiste, embryon du monopole général des assurances. Le fait qu'ils discutaient la question de savoir si une caisse centrale unique de réassurance servant de lien commun à toutes les caisses secondaires pouvait se transformer en organisme périlleux pour le salut de l'initiative privée en matière d'assurance explique assez qu'ils étaient loin de nier ce danger et qu'ils y songeaient aussi bien que leurs détracteurs, tout en feignant de n'y point croire.

D'ailleurs, il existe un document qu'invoquent, en fa-

veur de leur thèse, ceux qui prétendent que les socialistes d'Etat se serviront des caisses agricoles pour amorcer le monopole d'Etat des assurances. C'est le rapport présenté en 1910 par M. Ferdinand Buisson, au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales, sur le monopole des assurances par l'Etat. Ce rapport, dans la partie envisageant le résultat obtenu par les caisses agricoles, exprime des doutes sur la sécurité que présentent ces petites sociétés pour leurs adhérents et fait remarquer que le monopole des assurances offrirait au moins l'avantage de réaliser un régime apportant toutes les garanties possibles à des mutualistes qui devraient attendre longtemps encore de l'initiative des fondateurs de caisses agricoles une pareille tranquillité.

Il n'est pas inopportun de citer d'ailleurs encore M. Fernand David (voir *Journal officiel* du 16 décembre 1910, page 3365 et suivantes, compte rendu de la séance de la Chambre du 15 décembre 1910). Ce parlementaire, rapporteur du budget de l'agriculture, avait déposé un projet de résolution ainsi conçu : « *La Chambre invite le Gouvernement à organiser dans le plus bref délai possible l'assurance mutuelle des cultivateurs contre tous les risques agricoles.* » On eut été en droit de se demander ce que pouvait bien signifier cette résolution formulée à une époque où l'assurance privée garantissait tous les risques agricoles assurables et ne laissait, par suite, aucune place justifiée à l'Etat dans ce domaine économique. M. Fernand David prit la peine de s'expliquer : « *Mon seul but est, pour l'instant, de demander la mise en discussion du projet présenté par M. Ruau dans la précédente législature, projet tendant à instituer une caisse centrale de réassurance pour toutes les mutuelles agricoles, mais, alors que M. Ruau limitait à l'assurance bétail, l'intervention de la caisse centrale, je demande que cette caisse assure les cultivateurs contre tous les risques agricoles.* »

Ces paroles sont à méditer pour une double raison :

1^o Elles apportent une nouvelle preuve de ce que nous avons déjà avancé, à savoir que les législateurs sages, et M. Ruau était de ce petit nombre, en s'inspirant des principes de M. Méline, n'avaient nullement voulu favoriser dans son ensemble, l'assurance agricole, ni empiéter imprudemment sur l'initiative privée, pas plus qu'ils n'avaient conçu le projet de mettre systématiquement en échec des droits acquis. L'assurance bétail, pour M. Ruau, était le seul objectif opportun, parce qu'elle n'était pratiquée en France, à cette époque, que par un nombre restreint de petites sociétés privées, du reste difficiles dans l'acceptation de leurs risques. Il fallait bien aider les cultivateurs prévoyants à découvrir un moyen, fut-il empirique, de réduire, autant que faire se pouvait, les pertes qu'étaient susceptibles de leur occasionner des épizooties toujours redoutables. Une mutualité, même précaire, était préférable à l'isolement. Voilà ce qu'avait voulu M. Méline, et après lui M. Ruau. M. Fernand David le reconnaît bien et il faut se garder de laisser passer inaperçu l'aveu de cette haute personnalité ;

2^o Ces mêmes paroles jettent un jour curieux sur les affirmations solennelles de M. Fernand David qui prétendait être, lui et ses amis, aussi éloigné que MM. de Vogüé et de Fontgalland de l'assurance monopolisée par l'Etat. Il est en effet peu douteux que si le projet de Caisse centrale de réassurance agricole unique, préconisé par M. Fernand David, avait été accueilli au parlement, et si l'organisation de cette Caisse centrale s'était effectuée suivant le plan tracé par ce parlementaire, cette création n'aurait pu se faire que sous une forme telle que l'assurance agricole d'Etat eut été un fait accompli dès 1910, autorisant les plus grands espoirs aux monopolisateurs à outrance vers une transformation prochaine de l'assurance agricole tout entière en un monopole partiel de l'assurance par l'Etat.

En dépit de toutes les allégations tendant à présenter

les Caisses agricoles mutuelles comme les fourriers préparant le lit de l'étatisme, les groupes conservateurs de la Société des Agriculteurs de France, qui se piquent d'un libéralisme économique indéfectible, affirment donc que, grâce à eux, et à eux seuls, l'esprit de mutualité libre fait échec au socialisme d'Etat envahisseur et qu'il est fort heureux que le mouvement mutualiste agricole ne soit pas exclusivement opéré par les caisses du groupe des partisans officiels, car ceux-ci auraient tôt fait de se laisser entraîner à nouveau vers une caisse unique officielle de réassurance, appelée à se transformer, aussitôt créée, en un service d'Etat.

Il est impossible de ne pas reconnaître à cette thèse une large part de vérité. Il est peu douteux, en effet, que les mutualistes agricoles de nuance conservatrice qui président à l'effort des caisses placées sous l'autorité de la Société des Agriculteurs de France soient profondément hostiles à tout accaparement par l'Etat. Il est également soutenable que les opinions politiques dissemblables qui divisent les animateurs des deux partis concurrents de la mutualité agricole aient été le plus sérieux obstacle à l'organisation méthodique d'une institution d'assurance d'Etat spéciale à l'agriculture. Cette organisation qui n'a pu s'imposer et qui aurait rangé obligatoirement toutes les caisses agricoles sous un même drapeau en contraignant toutes les locales à se réassurer dans de fortes proportions à des caisses régionales ou départementales uniques pour chaque région de la France, réassurées à leur tour par la caisse centrale unique, cerveau directeur de l'ensemble des opérations, M. Fernand David l'avait bien entrevue et nous avons rapporté comment cet homme politique avait effrayé MM. de Vogüé et de Fontgalland des Agriculteurs de France. Ceux-ci avaient bien compris que leurs œuvres d'assurance seraient, du même coup, obligées de se dissoudre ou d'adhérer à la caisse centrale officielle gérée par des personnalités gouvernementales qui ne leur feraient, dans leur organisme, aucune place prépondérante.

Cependant, les mutualistes de nuance gouvernementale ne se sont pas tenus pour définitivement battus à la suite de l'échec de la Caisse centrale officielle de M. Fernand David. La Fédération nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles a fondé d'abord une Caisse centrale incendie, puis successivement d'autres caisses centrales pour les différents risques agricoles : accidents, grêle, bétail. Cet ensemble de caisses centrales est le reflet, un peu pâle, de ce que M. Fernand David avait rêvé, en 1911, de réaliser plus largement, avec le concours du ministère de l'Agriculture, grâce aux fonds de l'Etat.

Il n'est plus à démontrer que l'étatisme soit un mal redoutable en matière commerciale et industrielle. Au point de vue particulier des assurances, l'institution d'un monopole d'Etat, même partiellement limité à l'assurance agricole, présenterait de graves inconvénients au triple titre économique, financier, et social. D'ailleurs, les agriculteurs, sans exception, de toutes les parties de la France, sont unanimes à repousser l'idée de monopole étatiste. Nombreux sont ceux que cette antipathie instinctive pour tout ce qui est placé sous la férule administrative écarte des mutuelles agricoles privilégiées, en dépit des exonérations d'impôts que ces sociétés confèrent.

La question de savoir si la création à jet continu de Caisses mutuelles agricoles menace l'agriculteur d'un monopole d'Etat futur revêt, par conséquent, un caractère d'assez vaste importance pour la quiétude de ceux à qui la propagande officielle s'adresse.

A notre avis, il n'y a actuellement aucun plan préconçu. Les pouvoirs publics favorisent les caisses agricoles, ils leur distribuent la manne des subventions aussi généreusement qu'il est possible, dans le but de s'attirer la gratitude électorale des adhérents. Le ministère de l'Agriculture, ayant un service chargé de présider aux destinées des Caisses agricoles semi-étatistes, a créé des fonctionnaires qui ont intérêt à augmenter l'importance de leur champ

d'action. En conséquence, ces derniers stimulent leurs subordonnés départementaux par des circulaires et des ordres que signent, sans y attacher d'importance, les ministres qui passent (sauf ceux qui se sont fait de la popularité rurale un tremplin électoral ruineux pour les finances du pays).

Les fonctionnaires subalternes intéressés à plaire aux dirigeants de l'administration centrale qui disposent des faveurs se lancent dans la mêlée à corps perdu, tant pour mériter bonnes notes, avancements, décorations, que pour toucher des indemnités de déplacement justifiées par les tournées de conférences destinées à faciliter la fondation des mutuelles agricoles. Toutefois, nous estimons personnellement qu'à l'heure actuelle là se bornent toute l'action et toute l'agitation des partisans des caisses ; si quelques fonctionnaires ambitieux ont pu caresser l'espérance qu'une organisation d'Etat leur fournirait une occasion favorable de se faire attribuer des situations élevées, l'ensemble de ceux qui contribuent ardemment au développement de la mutualité agricole n'a aucun projet semblable en vue.

Nous considérons donc que les nombreuses personnalités qui collaborent au mouvement étudié ici et qui prêtent leur appui à la fondation sans arrêt de Caisses agricoles d'assurances ne mûrissent aucune intention étatiste nettement définie, bien mieux nous sommes convaincu qu'en grande majorité, elles sont profondément hostiles à la transformation de l'assurance mutuelle agricole en un véritable monopole d'Etat.

Cependant, il ne faut jamais oublier que les événements se révèlent souvent, pour ne pas dire toujours, plus forts que les hommes qui finissent par en être les jouets au moment précis où ils croyaient les diriger.

Voilà pourquoi nous estimons que, dans un avenir peut-être éloigné, mais qui nous paraît certain, les Caisses mutuelles agricoles sont appelées à donner fatalement nais-

sance à un service organisé d'assurances d'Etat, si une abrogation ou une profonde modification de la loi du 4 juillet 1900 ne les fait pas échapper à l'emprise administrative et aux collaborations officielles, l'une et les autres justifiées par les privilèges dont ces Caisses sont l'objet. Nous allons nous expliquer.

PREMIÈRE HYPOTHÈSE : *Les caisses agricoles cessent d'être des organismes privilégiés d'exception ; elles ne touchent plus de subventions, elles émettent des polices soumises aux mêmes impôts que les autres, les fonctionnaires n'ont plus à s'occuper d'elles.*

Nous voyons aussitôt se produire, dans le clan des caisses privilégiées, des phénomènes inévitables. Beaucoup de leurs adhérents, ne bénéficiant plus d'avantages pécuniaires, par le jeu des dégrèvements, les abandonnent pour s'assurer à des sociétés puissantes dont les primes ne sont pas plus élevées. Les dirigeants des caisses agricoles eux-mêmes ne trouvant plus en elles l'occasion de faire une cour intéressée aux pouvoirs publics les désavouent. Une sélection immédiate s'opère automatiquement : certaines caisses, peu nombreuses, sont assez vigoureuses pour vivre, même sans avantages particuliers, les autres, c'est-à-dire la généralité, qui végétaient grâce aux appuis officiels, sont contraintes à rentrer dans le néant. En petit nombre, les survivantes doivent se préoccuper d'assurer leur avenir par des méthodes pratiques, tel l'enfant prodigue accoutumé à compter sur les subsides paternels qui se trouve, subitement, forcé de subvenir, seul, à son propre entretien. Elles ne tardent pas à imiter les vieilles sociétés mutuelles d'assurances qui ont dû éviter de redoutables écueils en accomplissant des prodiges d'habileté pour préserver leur existence sociale. Rien ne les distingue plus, bientôt, des autres assureurs français, elles vivent et prospèrent suivant les lois de la concurrence.

Dans ce cas, tout péril étatiste est conjuré. L'Etat n'a plus de prise désormais sur ces anciennes mutuelles

à privilèges, puisqu'il n'a plus à les subventionner, ni à leur prêter le concours de ses fonctionnaires ; d'ailleurs leurs adhérents supportent des impôts identiques à ceux des autres sociétés d'assurances. Leur transformation en monopole d'Etat ne se justifierait par rien.

DEUXIÈME HYPOTHÈSE : *Les caisses agricoles continuent à recevoir des subventions, à exonérer leurs adhérents d'impôts, et à bénéficier de la propagande officielle.*

Dans ce cas, il se produira fatalement l'un des deux événements suivants :

a) Les caisses subsisteront, pour la plupart, par leurs propres moyens, les subventions devenant inutiles, et le législateur recevra un jour d'un ministre de l'Agriculture la suggestion de réunir en un seul bloc bien homogène toutes les caisses agricoles, sans distinction de risque, pour éviter au Trésor l'obligation de subventionner certaines caisses mal en point, alors que les autres obtiennent des excédents de recettes inemployés : les résultats des caisses prospères compenseront ceux des caisses déficitaires, les primes des bonnes régions ou des bons risques contribueront à soutenir les défaillances des organismes désavantagés par la nature de leurs affaires ou par les circonstances ; on transformera la mutualité agricole française en un tout et ce sera immédiatement l'assurance agricole d'Etat organisée. Le monopole des assurances agricoles suivra bientôt ;

b) Les caisses donneront lieu à des cas fréquents de faiblesse. Avec le temps, l'aggravation des risques, la difficulté de faire gérer par des bonnes volontés insuffisamment qualifiées des sociétés prenant une extension continue trop considérable pour le cadre qui leur avait été assigné, on assistera à des déconfitures. Quelques caisses plus heureuses ou mieux dirigées offriront, exceptionnellement, un exemple reconfortant pour les partisans de la mutualité agricole, tandis que d'autres, en majorité, s'effondreront, en particulier dans les branches grêle, bétail,

et accidents du travail, fertiles en mécomptes. L'égoïsme humain jouera alors son mauvais rôle et les caisses favorisées, sans lien avec les caisses déficitaires, refuseront tout net de se laisser dépouiller de leurs excédents en faveur des sœurs en péril. Comme, en somme, l'Etat qui subventionne et dégrève ces sociétés d'exception a bien assumé une certaine responsabilité morale du fait qu'il les a prônées et fait prôner par ses fonctionnaires, l'Etat devra dire son mot, et il le dira d'une façon très simple : le gouvernement fera passer une loi centralisant le fonctionnement de toutes les caisses agricoles subventionnées au ministère de l'Agriculture et, comme dans la supposition *a*), on en reviendra au projet, jadis repoussé, de M. Fernand David, c'est-à-dire qu'on acheminera toutes les primes vers un réservoir unique, qu'on mélangera les résultats des différentes branches de la mutualité agricole officielle pour compenser, si on le peut, les mauvais résultats par les bons. En cas de désillusion sur ce dernier point, les fonds de l'Etat, entrepreneur d'assurances agricoles, couvriront le déficit.

Dès lors, la partie sera jouée. Les caisses étatistes, en concurrence avec les assureurs libres, devront adopter des tarifs assez bas pour rendre attrayante leur intervention et on ne tardera pas à s'apercevoir que le résultat, dans son ensemble, est déficitaire chaque année. Les influences politiques transformeront les indemnités de sinistre en monnaie électorale ; les partisans de la mutualité agricole intégrale n'hésiteront pas à émettre l'opinion qu'il est impossible d'établir des moyennes avec les seules assurances confiées aux Caisses agricoles officielles et que, pour obtenir l'expression exacte de la valeur des risques de cette nature, il faut réunir tous les risques agricoles, ceux des caisses et ceux des assureurs privés. Ce sera le deuxième effort vers le monopole des assurances agricoles par l'Etat. On décidera bientôt que tous les agriculteurs auront à s'assurer aux caisses agricoles pour tous

leurs risques professionnels et le monopole se trouvera, tout à coup, établi à l'instant où on y pensera le moins. Tout le monde, au demeurant, le regrettera, surtout les agriculteurs qui continueront peut-être à jouir d'un dégrèvement d'impôts de pure forme, mais qui supporteront autrement, du fait de l'élévation de leurs primes, la différence obtenue grâce à l'apparent avantage dont on aura tenu à les gratifier. Il est évident que le budget ne pourra éternellement faire face à des déficits, sans provoquer des protestations qui finissent par être entendues.

Ce n'est pas, en effet, faire preuve de parti-pris que de supposer que l'Etat se révélera un assureur agricole déplorable. L'expérience a, maintes fois, prouvé qu'il lui était difficile de diriger une entreprise suivant les règles qui sauvegardent les intérêts des sociétés privées. L'Etat n'est pas plus outillé pour gérer convenablement les assurances agricoles qu'il ne l'est pour s'occuper fructueusement des allumettes, des tabacs, des alcools, des arsenaux et des ateliers nationaux.

Nous concluons, donc, comme suit sur la valeur de l'opinion de ceux qui prétendent voir dans les caisses agricoles une préparation au monopole d'Etat, limité tout au moins aux assurances agricoles :

L'Etat ne pourra pas continuer indéfiniment à s'occuper paternellement des caisses agricoles sans être amené, un jour, sous la pression des événements, à compléter son action tutélaire. La gestion, chaque année plus onéreuse, de ces caisses, l'incitera à transformer l'opération en un monopole d'Etat. Dans ces conditions, et en dépit des protestations soulevées par une telle opinion, dans le clan des partisans de la mutualité agricole, il n'est nullement paradoxal de soutenir que le développement des caisses privilégiées encouragera une expérience étatiste, peut-être tout d'abord limitée à l'assurance agricole, encore que pareille aventure soit fort capable de déclencher un essai complet de monopole des assurances par l'Etat, si la tournure des

esprits s'y prête à l'époque où un tel événement se réalisera.

A ce point de vue particulier, l'abrogation de la loi du 4 juillet 1900 est encore souhaitable, puisque la suppression de tous les privilèges fiscaux des caisses et de leurs adhérents implique celle de toute action gouvernementale, comme elle enlève à une expérience étatiste, même limitée, toute raison de se manifester logiquement.

CHAPITRE VI

L'élimination de l'entrepreneur d'assurances privées par les caisses mutuelles agricoles subventionnées et dégrévées d'impôts

Ainsi que nous l'avons déjà précisé, ces Caisses agricoles d'assurance mutuelle ont été, dès leur origine, des organismes d'exception qui se justifiaient en certaines branches, telles que la grêle et la mortalité du bétail, par la difficulté, et, parfois, par l'impossibilité pour les agriculteurs de trouver des assureurs privés susceptibles de les garantir. Aujourd'hui, la situation est toute différente et l'on peut affirmer, sans redouter de démenti, qu'il n'est pas une opération pratiquée par des caisses agricoles qui ne soit également consentie en faveur de leurs clients ou de leurs adhérents par les compagnies anonymes d'assurance ou par les nombreuses mutuelles de droit commun régies par la législation en vigueur sur les assurances.

Si l'on étudie de près les raisons fournies par les créateurs de Caisses mutuelles agricoles (à quelque groupe et à quelque parti politique qu'ils appartiennent, d'ailleurs) aussi bien dans leurs écrits que dans leurs discours et leurs conférences, on est frappé de constater qu'ils ont trouvé un argument singulier qui revient sans cesse au milieu des autres, comme s'il avait pour mission de leur servir de refrain : c'est l'avantage nettement précisé qui s'impose pour tout mutualiste agricole, de supprimer à tout prix l'entrepreneur afin de mettre à sa place un

organe nouveau d'essence exclusivement philanthropique et, comme tel, avantagé par l'Etat.

Il est même assez curieux, pour qui assiste, auditeur indépendant et dégagé de toute idée préconçue, aux causeries des fondateurs de Caisses agricoles, de noter avec quelle rigoureuse méthode ces orateurs, à quelque groupement qu'ils soient affiliés, font presque inconsciemment le procès du capitalisme moderne en général, tout en croyant assez naïvement ne faire que celui du capitalisme spécial servant à constituer des bases puissantes et aussi inébranlables que possible aux sociétés d'assurance que les caisses mutuelles prétendent remplacer avantageusement.

Les mutuelles agricoles privilégiées, qui représentent après les compagnies anonymes et les mutuelles normales, un troisième système dont nous avons à examiner le fonctionnement particulier, auraient pu se fonder et recruter leurs adhérents en se contentant de se prévaloir des avantages exorbitants que leur confère la loi du 4 juillet 1900. Elles ont estimé, pour la plupart, devoir en user différemment, et leurs propagandistes, sans distinction entre ceux inféodés à la mutualité conservatrice et ceux affiliés à l'organisation gouvernementale, ont jugé utile à la cause qu'ils défendent de s'appuyer complaisamment sur des théories économiques et sociales paradoxales si l'on considère non pas tant les personnages qui les exposent publiquement que les personnalités influentes demeurées en dehors de la polémique, mais au nom de qui les conférenciers s'adressent aux populations rurales en se targuant d'avoir obtenu d'avance leur entière approbation. Si les caisses locales, régionales, et centrales avaient été des institutions communistes, comme certains adversaires un peu trop enclins à l'exagération les ont appelées, il n'eût pas été surprenant, il eût même été normal que leurs dirigeants et leurs conférenciers eussent trouvé nécessaire d'insister fortement auprès de leurs auditeurs sur l'action néfaste du capital, sur l'injustice des bénéfices réalisés par des

entrepreneurs, ainsi que sur l'inutilité de tout intermédiaire appointé. Cependant, émanant d'hommes qui, professionnellement, n'ont aucune raison de soutenir, ni de propager les doctrines néo-marxistes, alors qu'ils s'adressent à une collectivité qui répudie de telles idées, ces critiques acerbes et du capital, et du profit sont faites pour étonner quiconque connaît les sentiments des agriculteurs acharnés à défendre l'idée de propriété et à renier quiconque ose contester la légitimité des bénéfices. De tels propos auraient dû révolter les propriétaires ruraux qu'on entendait séduire. Si curieux que cela puisse être, il faut reconnaître que les trois arguments opposés à l'organisation sociale et économique actuelle sont journellement employés par les propagandistes des Caisses agricoles d'assurance, sans soulever dans les auditoires de protestations valant la peine d'être retenues. Les agriculteurs pensent ce qu'ils veulent des caisses dont on leur vante les bienfaits, ils s'adressent à elles ou s'en abstiennent suivant qu'ils éprouvent à leur endroit de la confiance ou de la méfiance, mais jamais ils ne semblent frappés par le danger des théories qu'exposent les mutualistes pour le principe de propriété cependant si ancré en eux.

Nous allons pourtant constater que, dans les conférences destinées à augmenter sans cesse le nombre des caisses agricoles et de leurs adhérents, on n'hésite pas à saper le principe capitaliste moderne en des termes parfois tels qu'on se demande volontiers si les orateurs qui y ont recours se rendent bien exactement compte de la portée de leurs paroles.

Section A

CRIQUE DU CAPITAL

Les assureurs actuels que les Caisses agricoles fondées en vertu de la loi du 4 juillet 1900 entendent battre en brèche et remplacer sont de deux sortes :

1^o Les compagnies anonymes par actions;

2^o Les sociétés d'assurances mutuelles normales.

Les premières sont des entreprises commerciales ayant ouvertement pour objet la recherche d'un profit qui permette de rémunérer leurs capitaux, et de constituer des réserves indispensables à la sécurité de leurs engagements: elles vendent de la garantie.

Les secondes sont des sociétés civiles, sans but lucratif, qui sont constituées par des groupements d'adhérents à la fois assureurs et assurés, puisque les sinistres sont payés au moyen de cotisations proportionnées à l'importance et à la gravité des risques garantis.

Non seulement les premières sont de la part des conférenciers de la mutualité agricole l'objet d'attaques violentes parce qu'elles ont pour base le capital, mais les secondes, cependant sœurs en somme des caisses agricoles, du fait de l'absence chez elles de capital social et de but intéressé, sont traitées par les conférenciers de la mutualité agricole comme des capitalistes et critiquées par ces orateurs champêtres au même titre que si elles étaient des compagnies par actions. Pourquoi ? Parce qu'elles ont, aux dires des adeptes de la mutualité agricole privilégiée, commis l'irréparable faute consistant à accumuler, au cours de longues années généralement heureuses (nous envisageons naturellement les sociétés qui, ayant réussi, présentent à leurs adhérents des garanties de tout premier ordre des réserves considérables. Ces réserves tenant lieu de capital suffisent à rendre ces mutuelles normales odieuses aux mutualistes agricoles. Ceux-ci en effet, adoptant, sans s'en rendre compte, les vues du plus pur communisme, réprouvent l'épargne génératrice de force et préfèrent vivre au jour le jour, tout en considérant les subventions et les dégrèvements d'impôts comme la forme la plus parfaite de la technique moderne.

Pour les conférenciers de la mutualité agricole, le capital est chose inutile, voire nuisible. Il faudra éternellement le

rémunérer et, à leur avis, les gens sages doivent savoir s'en passer. Ils s'adressent ainsi à des propriétaires fonciers qui, cependant, n'ignorent pas qu'ils ne pourraient entreprendre une exploitation même minime sans un capital primitif indispensable aux premiers débours, et aux risques de première année.

Qui entendons-nous, à propos de caisses agricoles, soutenir cette thèse de l'inutilité du capital au début d'une entreprise, à un tournant de notre histoire économique où rien de sérieux ne saurait être tenté sans avances, ni fonds de roulement ? Qui entendons-nous blâmer publiquement en termes sévères, et parfois véhéments, l'inutilité et l'immoralité de ce capital parasite qui, à supposer qu'il ait servi à quelque chose pendant un certain nombre d'années, n'a pas la pudeur de se retirer élégamment son œuvre achevée, et qui continue à se faire grassement payer ses intérêts et ses dividendes quand personne n'a plus besoin de ses services ?

Ce ne sont ni des orateurs exaltés de syndicats rouges, ni des théoriciens dévoués à la propagande de Moscou. Ce sont des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture qu'on blesserait, sans doute, en les accusant de tenir des propos subversifs dans une république, comme la nôtre, essentiellement fondée sur le respect de l'épargne, et sur le droit du capitaliste à une rémunération sans limite aussi longtemps que fonctionnera avantageusement toute entreprise créée avec l'appui de ses capitaux. Ce sont aussi, des propriétaires ruraux influents, maires, conseillers généraux, députés, sénateurs, qui ont généralement des biens de famille au soleil et qu'on navrerait fort si on les menaçait de leur appliquer de telles théories dans toute leur stricte rigueur. Il est vrai que certains conférenciers, entraînés par leurs contradicteurs dans des discussions au cours desquelles on leur reprochait le danger de leur système de propagande, ont exposé avec une éloquente virtuosité la différence qu'ils établissaient entre la propriété foncière

exploitée par les propriétaires ruraux et le capital paresseux continuant à produire des fruits sans que les bénéficiaires aient en rien contribué par leur activité à un semblable résultat. Ceux-là ne se doutaient pas qu'ils reprenaient les arguments utilisés de tous temps par les adversaires du capital et que cette critique vigoureuse dépassait les assurances commercialisées qu'elle voulait atteindre, pour s'attaquer à toute l'organisation économique moderne. Leur théorie, en admettant qu'elle fût fondée, s'appliquait à toutes les entreprises sans exception, voire aux propriétaires ruraux de terres et d'immeubles bâtis qui perçoivent, sans labeur personnel, des loyers portant sur des richesses qui ne sont pas toujours le fruit de leur activité passée.

Cependant, il y a plus surprenant encore dans cet ordre d'idée. Nous avons personnellement entendu ces théories sociales sortir de la bouche de propagandistes autorisés de groupements conservateurs. On pourrait, en effet, objecter que les fonctionnaires, certains exploitants ruraux sont susceptibles de professer des opinions diamétralement opposées aux principes du capitalisme moderne et que ceux dont nous mentionnons les discours peu orthodoxes pouvaient avoir puisé dans leurs convictions philosophiques intimes des arguments qui ne reflètent pas forcément les idées de tous les fondateurs de caisses agricoles. Nous l'admettrions volontiers si nous n'avions pas été amené à constater que ces mêmes attaques contre le capital, le profit, l'entrepreneur, et l'intermédiaire étaient également déclanchées par les conférenciers des groupements conservateurs, dont les dirigeants sont possesseurs non seulement de ces terres, de ces fermes, de ces troupeaux, de ces forêts qui constituent actuellement le plus solide capital imaginable, mais de ces actions de mines, de banques, de sociétés métallurgiques dont leurs délégués font implicitement l'âpre procès en entreprenant celui des compagnies d'assurances. Il faut avouer que, quand on écoute, sans esprit de parti, un ora-

teur de groupements conservateurs tracer en termes vigoureux les méfaits du capital et l'illégitimité des profits, on se demande si l'on n'assiste pas à une des agitations qui précéderent la fin de l'ancien régime, alors que certains de ceux qui vivaient largement d'un état de choses chancelant critiquaient imprudemment le système chargé d'assurer leur existence et celle de toute leur caste.

Il est enfin un autre élément puissant dans nos campagnes qui participe volontiers à cette critique virulente du capital : le clergé. Beaucoup de caisses agricoles contre l'incendie, les accidents, la grêle et la mortalité des bestiaux sont l'œuvre d'ecclésiastiques. En Bretagne, en Artois, en Flandre, dans l'Est, dans le Plateau central, et en particulier dans l'Aveyron, dans le Maine, les curés et les vicaires campagnards se sont montrés de tous temps très intéressés par les Caisses agricoles d'assurance. Cette tendance à participer à des œuvres qui permettent de grouper des adhérents fait assez partie des méthodes préconisées par les autorités religieuses dans un but légitime de propagande confessionnelle pour que nous constations sans surprise l'adhésion du clergé à la mutualité agricole revêtant la forme de l'assurance. Ce qui nous a frappé, par contre, c'est de remarquer chez beaucoup de prêtres mutualistes une tendance à suivre les exemples des propagandistes officiels et officieux et à s'attaquer au capital, au profit, et à l'entrepreneur dans des termes qui ne différaient pas beaucoup de ceux employés par les conférenciers habituels.

Cependant, à la réflexion, on finit par s'expliquer que la jeune génération ecclésiastique, celle dont les membres ont, pour la plupart, été mobilisés pendant la guerre, se soit pénétrée d'idées sociales trop avancées de l'avis de ceux qui voient toujours dans l'Eglise une puissance essentiellement conservatrice. Pour qui médite, la critique du capital, et des formules capitalistes modernes par le clergé n'a rien qui puisse surprendre : elle apparaît comme naturelle de la part d'une communauté religieuse appauvrie et incitée,

sous la pression des événements, à revenir à la simplicité des anciens temps, simplicité dont l'église n'était sortie pendant plusieurs siècles que parce que ses hauts dignitaires avaient été, peu à peu, associés à la fortune des puissants de ce monde, dont la plupart d'entre eux étaient issus.

Certains adversaires des Caisses agricoles mutuelles, surpris par l'attitude des prêtres de campagne, ont voulu voir en ceux qui fondaient des organismes de cette espèce et qui employaient les arguments que nous venons de signaler, des esprits à idées sociales avancées, imbus de doctrines suspectes désavouées par leurs supérieurs. Nous avons eu la curiosité de chercher à vérifier cette version et une enquête approfondie dans différentes parties de la France nous a démontré qu'elle était dénuée de fondement. Il peut y avoir, parmi les ecclésiastiques qui s'intéressent à l'œuvre des caisses agricoles, des partisans, plus ou moins avoués, de certaines idées nouvelles répandues dans le jeune clergé, mais ce qui est certain, c'est que dans tous les diocèses les prêtres adonnés à la propagande en faveur des caisses agricoles sont couverts par l'autorité supérieure diocésaine. Toutes les tentatives, et elles furent assez nombreuses, de protestation effectuées auprès des évêques par ceux qui s'estimaient lésés dans leurs droits, du fait de la concurrence des caisses dirigées par des membres du clergé, sont restées sans aucun effet. Les évêques ont répondu évasivement qu'ils ne pouvaient empêcher les prêtres de campagne de s'associer à des œuvres de mutualité autorisées par la loi, tout en évitant de se prononcer sur le danger des doctrines exposées pour gagner les populations à la nouvelle formule. On ne saurait découvrir une preuve plus nette de l'appui prêté par les autorités au clergé qui fonde des caisses agricoles, et comme les évêques n'ignorent pas les arguments sociaux employés au cours des causeries publiques, il faut logiquement en conclure qu'ils les approuvent et pensent comme leurs subordonnés. D'ailleurs, cette opinion sur la bienveillance des évêques à l'égard de leurs curés et vicaires

mutualistes agricoles est renforcée par l'examen attentif des circonstances dans lesquelles s'opère le développement des caisses agricoles catholiques. Certains évêchés, Quimper et Arras par exemple, possèdent au siège épiscopal un bureau spécial dirigé par un chanoine chargé, entre autres tâches, de concourir à la création de nouvelles caisses. Dans ces deux cas typiques, l'évêché ne se borne pas à laisser faire le clergé, il le pousse à créer des Caisses et met à la disposition des curés désireux de fonder des mutuelles d'assurances un chanoine au courant de la question pour diriger leurs premiers pas. Tous les évêchés ne vont pas jusque-là : ils se contentent d'adopter une attitude passive, mais il n'est pas un exemple permettant de montrer qu'un évêque se soit opposé à la collaboration du clergé dans les caisses agricoles.

Il y a là, à n'en point douter, une manifestation de l'esprit nouveau qui anime non seulement le prêtre rural, mais, au-dessus de lui et avec lui, les hauts dignitaires catholiques de France. Il semblerait que, faisant un retour sur elle-même, l'Eglise s'imprégnât à nouveau des doctrines des pères du moyen âge. Revenu, tardivement, aux principes professés à l'époque de la grande foi par saint Thomas d'Aquin, le clergé français, sans distinction d'origine sociale, paraît actuellement d'accord pour critiquer la forme capitaliste moderne et il a vraisemblablement trouvé dans les Caisses agricoles mutuelles, nées grâce à la loi républicaine de 1900, une occasion de répandre prudemment dans les campagnes des critiques, parfois vives, sur ce qui constitue, à ses yeux, une erreur de notre régime économique actuel. C'est, au demeurant, parfaitement son droit.

Cette attitude générale du clergé catholique n'a pas été, d'ailleurs, sans provoquer des réactions assez violentes et un journal technique s'est fait, en 1923, l'écho des nombreuses protestations qui se manifestaient, dans un article intitulé : « *Le péché d'ignorance de certains membres du clergé.* » Ce journal, « *l'Argus* », répondait à un article publié

par un prêtre de la Vienne dans le « *Journal de l'Ouest* » du 5 février 1923 pour conseiller aux agriculteurs de ne pas s'adresser « à des sociétés capitalistes, à des actionnaires peu délicats, et à des agents onéreux ».

Nous rapporterons quelques passages de l'article de l'*Argus* qui fut, à l'époque où les faits se passaient, répandu à profusion dans toutes les localités où la propagande catholique se faisait sentir intense, et qui souleva une certaine émotion parmi les gens bien pensants dont beaucoup n'approuvèrent pas l'immixtion du clergé dans des questions de cette espèce.

« Ce ne sera pas l'un des phénomènes les moins curieux
« de notre époque de voir certains membres du clergé s'efforcer
« de conquérir l'âme du peuple en se jetant dans les partis
« extrêmes..... »

« Comment expliquer ce zèle intempestif, parfois cette
« intempérance de langage avec lesquels ils poussent à la
« création de ce fléau des campagnes qu'on appelle la Caisse
« locale d'assurances. La vérité, c'est qu'ils ne se rendent
« pas compte du mal qu'ils font. Ils pèchent par ignorance
« lorsqu'ils incitent les populations agricoles à s'affilier
« aux caisses que patronne l'Etat et qui sont obligées pour
« vivre de lui demander des subventions... »

« Ils pèchent par ignorance, lorsqu'ils cherchent à détour-
« ner les gens des entreprises qui ont de l'argent et peuvent
« payer en cas de sinistre pour les faire adhérer à ces petites
« sociétés qui n'ont pas en poche « un sou vaillant ». Ils pèchent
« par ignorance de l'esprit de charité lorsqu'ils tiennent
« un langage comme celui de cet abbé de la Vienne qui invite
« carrément les agriculteurs à préférer à toute société capi-
« taliste ou grande mutuelle, les simples mutuelles agricoles
« fondées par d'humbles cultivateurs qui veulent se suffire
« et se passer d'actionnaires peu délicats et d'agents oné-
« reux. »

Après avoir reproduit les opinions défavorables au système capitaliste, telles que les propagent les créateurs de

caisses mutuelles appartenant aux différents partis politiques et religieux communiant dans un égal mépris pour le capital, nous allons voir, par quelle étonnante négation de la force et de l'utilité de l'épargne collective, ils en arrivent à attaquer, avec autant d'ardeur, les sociétés à forme mutuelle qui, jadis, furent, à leurs débuts, aussi dépourvues de capitaux que peuvent l'être, aujourd'hui, les Caisses de la loi de 1900.

Il semblerait à tous les bons esprits que les mutualistes agricoles devraient, au contraire, dans leurs écrits et dans leurs discours, citer comme des exemples les grandes sociétés mutuelles, pour la plupart provinciales, qui ont réussi, au cours du dernier siècle, à franchir la passe difficile. Elles sont le fruit d'efforts persévérants et méritoires imputables tant à leurs dirigeants qu'à leurs sociétaires. Elles n'ont pu compter sur le capital, elles sont les rares survivantes de nombreuses initiatives qui souvent ont échoué; elles n'ont jamais fait appel à la libéralité du Trésor public, elles n'ont jamais sollicité du législateur un appui partial comme celui dont il a fait preuve en faveur des Caisses agricoles de la loi de 1900.

Tous ces mérites ne sauraient cependant constituer pour les mutualistes agricoles une atténuation à l'erreur commise, suivant eux, par ces sociétés demeurées dans le droit commun. Celles-ci, en effet, désireuses de stabiliser la situation de leurs adhérents, ont mis de côté tous les excédents de leurs exercices heureux et, peu à peu, ont accumulé des réserves capables de faire face aux exercices déficitaires qui pourraient survenir, sans avoir à effectuer des rappels de cotisations supplémentaires, ni à réduire les indemnités dues aux sinistrés des années malheureuses.

Une telle façon de se gérer, cependant louable, a suffi pour faire qualifier les vieilles mutuelles de capitalistes par les partisans de la Caisse agricole subventionnée: aussi, lorsque, dans les discussions publiques, quelqu'un se hasarde à faire observer qu'on n'a pas attendu les Caisses agricoles mu-

tuelles à subventions et privilèges fiscaux pour offrir au public qui aime la mutualité des sociétés sans capital fonctionnant exclusivement avec les cotisations des sociétaires actuels et l'appui des économies léguées généreusement par les sociétaires du passé, les orateurs de la mutualité agricole subventionnée et privilégiée déclarent que des mutuelles ayant accumulé des capitaux ne peuvent être considérées que comme des capitalistes, et doivent encourir les mêmes reproches que ceux-ci.

Est-il possible, après de pareils exemples, de ne pas soutenir que les partisans de la mutualité agricole fonctionnant sous l'égide de la loi de 1900 éprouvent pour le capital une répulsion profonde, puisqu'ils le considèrent comme inutile et néfaste, non seulement quand il se manifeste, à leurs yeux, sous la forme d'un parasite coûteux et éternel, dans les compagnies par actions, mais encore quand il apparait sous la forme d'épargne lentement et sagement accumulée, dans les sociétés mutuelles ?

Section B

CRITIQUE DES BÉNÉFICES DE L'ENTREPRENEUR

Ayant critiqué le capital, précisément en raison de la durée illimitée des bénéfices annuels qu'il retire de l'entreprise dont la création et le succès sont son œuvre, il était naturel que les mutualistes agricoles s'en prissent à la quotité de ces mêmes bénéfices. Dans leurs conférences, dans leurs publications, sans cesse, revient le même argument : « *Agriculteurs, pourquoi vous adresser à des sociétés d'assurances réalisant des bénéfices, alors que la loi du 1900 vous permet, sans formalités, de créer, avec le concours de l'Etat, des caisses mutuelles dont les polices sont exonérées de tout impôt.* »

On entend, alors, les mêmes conférenciers dont nous

parlions plus haut (professeurs d'agriculture, délégués de groupements conservateurs, ecclésiastiques, maires, conseillers généraux, députés, sénateurs) éplucher les bilans des compagnies d'assurances, démontrer que les actions ont augmenté de valeur en raison des dividendes distribués, supputer l'importance des réserves, et tenter, avec une passion que ne justifient pas les opinions du milieu auxquels ils s'adressent, le procès du profit réalisé par l'entrepreneur.

Loin d'expliquer à leur auditoire tous les risques qu'ont courus les capitaux engagés dans des opérations aussi aléatoires que celles de l'assurance, de leur expliquer que ce genre d'industrie nécessite des techniciens expérimentés, et que les sociétés, aujourd'hui prospères, constituent le reliquat infime de toutes les entreprises qui ont sombré en engloutissant les richesses exposées par les actionnaires, ils présentent l'assurance comme une exploitation commerciale avantageuse, sans péril, laissant à ceux qui s'y livrent un profit élevé certain, qui se réalise, pour ainsi dire, automatiquement au détriment des assurés.

C'est dans cette partie de leurs attaques que les conférenciers mutualistes se montrent le plus acharnés à la destruction de l'esprit d'entreprise. C'est par cette critique vigoureuse du dividende, c'est-à-dire du profit légitime en soi tant qu'on n'aura pas substitué au régime capitaliste actuel des méthodes légales éliminant l'entreprise individuelle, que ces orateurs répandent, dans les milieux ruraux, des idées susceptibles de faire naître dans le cerveau des jeunes agriculteurs, éveillés aux idées nouvelles, une équivoque peu souhaitable.

L'exploitant agricole, pourvu d'un solide sens commun, comprend naturellement la légitimité du profit, et, en particulier, celui qui résulte du travail appliqué à la terre. Il n'est point à redouter qu'il se laisse gagner par des principes qu'il abhorre instinctivement, cependant est-il bien politique de lui répéter, avec autant d'insistance, que

l'actionnaire des villes perçoit des dividendes exagérés en matière d'assurance, comme dans tous les autres domaines du capitalisme, surtout si l'on tient compte qu'au cours des dix ans écoulés les sociétés d'assurance ne présentent pas, pour leurs actionnaires, les avantages de nombreuses industries ?

D'ailleurs, il est de toute façon anormal qu'une catégorie de citoyens, bénéficiant précisément de privilèges spéciaux ayant leur incidence sur le reste de la population française, fasse faire, par des fonctionnaires rétribués par le budget, ou par des politiciens à ses ordres, des causeries et des conférences où l'on discute la légitimité du profit d'une catégorie particulière d'entreprises. Si l'on se sent disposé à faire le procès du dividende des sociétés par actions, il faut, sous peine d'être taxé de pratiquer une concurrence déloyale, le faire à propos de toutes les entreprises sans exception.

Ce qu'il y a de remarquable dans le sujet que nous traitons, c'est qu'il fournit l'unique exemple qu'on puisse découvrir d'une campagne officiellement entreprise dans de telles conditions. A-t-on jamais entendu rapporter, en effet, qu'un fonctionnaire ou un homme politique désireux de fonder des œuvres charitables quelconques se soit hasardé en public à étudier le cours des actions de la Banque de France, ses dividendes, ses réserves, les constructions qu'elle entreprend pour utiliser une partie de ses bénéfices, à passer en revue les sociétés minières, les établissements financiers privés, les industries métallurgiques, et déclarer qu'il fallait, par tous moyens, empêcher que ces entreprises réalisent, au détriment du public, des bénéfices immérités ? Non seulement les orateurs qualifiés de la mutualité agricole estiment pouvoir critiquer, au cours de leurs manifestations publiques, la légitimité du profit, mais ils n'hésitent pas à protester contre les traitements et les honoraires des techniciens qui assurent, par leur compétence, le succès de leurs entreprises, et ce pour

expliquer, suivant eux, le coût trop élevé de l'assurance privée.

L'entrepreneur, et les hommes de confiance qu'il s'attache au prix qu'il estime devoir les payer, sont des rouages indispensables à une organisation moderne. Il n'est pas douteux que toute tentative d'élimination de l'entrepreneur et de ses collaborateurs qualifiés entraînera la décadence de l'industrie dépouillée de ses meilleurs éléments de réussite.

Le profit pour récompenser l'audace de l'initiative privée, le traitement et le salaire élevés pour stimuler l'énergie du collaborateur que l'entrepreneur associe à sa fortune sont deux éléments vitaux de notre civilisation. Il n'appartient pas aux fonctionnaires et aux politiciens d'en faire la critique passionnée dans les campagnes, et, à notre avis, l'administration a le plus grand tort d'autoriser et d'encourager de pareils errements, sous prétexte de fondations de Caisses agricoles absolument superflues.

Section C

CRITIQUE DE L'INTERMÉDIAIRE PATENTÉ

Il est enfin, dans l'ordre d'idées que nous poursuivons au cours de ce chapitre, une troisième critique formulée par les propagandistes des Caisses agricoles contre l'ensemble de l'organisation capitaliste, et, en particulier, contre l'assurance. Elle s'attaque aux intermédiaires patentés, aux agents locaux des sociétés d'assurances à qui les mutualistes reprochent d'augmenter, du fait des rémunérations qu'ils perçoivent, le coût de la prime d'assurance.

Là encore, nous assistons à la manifestation d'un phénomène curieux d'entrave à la liberté commerciale avec l'appui des pouvoirs publics qui, cependant, devraient se tenir à l'écart de luttes affectant un semblable caractère.

Que les propagandistes des Caisses agricoles pour recruter les adhérents de leurs mutuelles locales emploient des arguments de discussion utiles, dès lors qu'ils agissent loyalement et ne diffament personne, c'est leur droit absolu, puisqu'ils agissent sous le couvert de la loi de 1900, interprétée par un arrêt de la Cour de cassation ; mais que des fonctionnaires, dans l'exercice de leur mission officielle, attaquent des citoyens patentés, dans l'accomplissement de leur profession, voilà ce qui est inadmissible. Cependant, depuis de longues années, les professeurs d'agriculture, avec l'assentiment occulte de leurs supérieurs hiérarchiques, ne manquent jamais une occasion de conseiller aux agriculteurs d'adhérer aux Caisses agricoles exonérées d'impôts et dotées de subventions non seulement pour éviter de procurer des bénéfices aux compagnies d'assurances, mais aussi pour éviter de passer par l'entremise des agents locaux patentés des compagnies qui bénéficient d'une rémunération.

Nous avons fait remarquer, tout à l'heure, que nous ne connaissions pas d'autre exemple de propagande contre le capital et le profit entreprise publiquement par des fonctionnaires de l'Etat, nous ajouterons maintenant que le développement des caisses agricoles a été l'occasion d'une autre anomalie surprenante, unique également, c'est l'abus que commet un agent de l'Etat en service commandé et rétribué à l'aide des fonds publics, quand il prend à partie un citoyen patenté pour conseiller aux populations rurales de lui retirer leur clientèle.

Que diraient boulangers, épiciers, bouchers, et autres commerçants locaux, si des fonctionnaires, rétribués à l'aide des impôts subis par tous, conseillaient aux paysans, dans des conférences publiques, de ne plus s'adresser à eux, mais de réserver leur clientèle à des boutiques subventionnées par l'Etat et dégrévées d'impôts ?

Il ne faut pas, alors, se montrer surpris si de telles pratiques ont soulevé le mécontentement des victimes.

De nombreux syndicats d'agents d'assurance ont envoyé des protestations motivées aux préfets, aux sous-préfets, et aux différents ministres susceptibles de réfréner l'ardeur des fonctionnaires respectivement attachés à leur département (Intérieur, Agriculture). Ce fut peine inutile. Il fut toujours répondu, quand encore on daigna répondre, que les Caisses agricoles mutuelles étaient légales, qu'il appartenait aux fonctionnaires départementaux d'en prêcher la diffusion aux populations rurales de leur circonscription. L'administration feignit en toute circonstance, d'ailleurs, d'ignorer les conditions fâcheuses dans lesquelles la propagande officielle était effectuée.

Quoi qu'il en soit, nous sommes loin de partager l'opinion de l'administration. Nous reconnaissons la légalité théorique des Caisses agricoles, puisqu'en France la loi même inconstitutionnelle, demeure la loi, et il n'y a qu'à la respecter en essayant de la faire rapporter si on peut y parvenir. Nous admettons encore que certains fonctionnaires départementaux peuvent expliquer aux populations rurales le fonctionnement des Caisses agricoles, surtout depuis que la loi du 15 décembre 1922 a prévu ces organismes pour l'assurance des accidents du travail agricole. Toutefois nos concessions s'arrêtent là.

Les professeurs d'agriculture n'ont pas à s'ingérer dans la fondation des caisses, ils n'ont pas à accompagner dans des tournées de propagande les conférenciers des groupes mutualistes comme s'ils se portaient garants, au nom de l'Etat qu'ils représentent, de la réussite future du nouveau système, et ils n'ont pas, surtout, le droit de critiquer les agents d'assurance et de mettre en doute la légitimité de leur profession.

Section D

PROTESTATION DES AGENTS PATENTÉS D'ASSURANCE
D'ALSACE ET DE LORRAINE

Il serait long et inutilement fastidieux d'énumérer les protestations de tous les syndicats d'agents d'assurances patentés de France. Cependant, parmi les plus récemment adressées aux pouvoirs publics, il semble intéressant de citer celle des membres de l'Union syndicale des assureurs d'Alsace, réunis en assemblée générale à Colmar le 19 juin 1926 pour étudier dans quelles conditions il leur serait possible de défendre leurs intérêts corporatifs menacés par une inégalité fiscale qui les avait frappés dès le retour à la France de nos provinces conquises en 1871.

Les assureurs alsaciens et lorrains décidèrent d'envoyer aux préfets des trois départements une protestation très ferme contre l'iniquité de la loi de 1900 qui crée une inégalité choquante entre les agriculteurs qui s'assurent aux Caisses agricoles privilégiées et ceux qui entendent s'adresser à des sociétés privées indépendantes de la tutelle et des faveurs gouvernementales. Les arguments des assureurs réunis à Colmar étant bien ceux mis en avant, depuis le début des protestations, par tous les agents d'assurance français, nous avons cru intéressant d'en reproduire les termes formulés avec sagesse et modération pour synthétiser l'opinion unanime des citoyens patentés lésés dans leurs intérêts et dans leurs droits par une campagne officielle surprenante. Nous pourrions, en outre, nous rendre compte de la surprise causée aux Alsaciens et aux Lorrains, redevenus citoyens français, par une législation qui favorisait des inégalités fiscales comme celle consacrée par la loi du 4 juillet 1900.

« Les assureurs alsaciens et lorrains, épris d'ordre et

« de bon sens, ne peuvent admettre que l'Etat, qui a tant
« besoin d'argent, non seulement exonère d'impôts sur les
« assurances les membres des mutuelles agricoles (depuis
« des années, les agriculteurs que nous aimons du reste, ont
« une situation bien meilleure que celle des producteurs
« et des petits bourgeois des villes), mais encore qu'il leur
« accorde des subventions se chiffrant par des millions, et,
« qu'en outre, par des circulaires, il donne aux inspec-
« teurs d'agriculture la mission de former des Mutuelles
« agricoles là où il n'y en a pas encore. L'Etat, encore une
« fois, fait de la démagogie, et pour se faire de la popularité
« n'hésite pas à créer et à développer entre les citoyens l'in-
« justice et l'inégalité, ainsi qu'un trou dans sa caisse dépas-
« sant de beaucoup une dizaine de millions par an. S'éton-
« nera-t-on que les gens soient peu disposés à verser à la
« Caisse des contributions volontaires des dons, qui, logique-
« ment, devraient être faits par les agriculteurs que l'on comble
« d'exemptions d'impôts ? Les Alsaciens n'accepteront pas
« ce défi au bon sens et à l'équité qui se nomme « Le régime
« des Mutuelles Agricoles » et ils lutteront sans répit. Les
« assureurs alsaciens et lorrains conçoivent parfaitement
« l'existence des Caisses mutuelles agricoles, la concurrence
« étant libre en France, mais ils estiment que les adhérents
« de ces mutuelles doivent payer, comme les autres citoyens,
« leurs impôts sur leurs assurances. Quel est l'attrait de ces
« mutuelles ? La possibilité de s'évader du devoir fiscal,
« l'Etat donnant l'exemple de la fraude. L'assemblée s'en remet
« au comité intersyndical pour poursuivre la lutte, non pas
« contre les Caisses mutuelles agricoles, mais contre l'inéga-
« lité fiscale. »

Il est à souligner que les assureurs alsaciens et lorrains, respectueux d'un régime de libre-concurrence, ont, avec raison, tenu à préciser qu'ils ne luttaient pas, le moins du monde, contre les Caisses agricoles, parce que concurrentes capables de leur prendre des clients, mais bien contre les Caisses agricoles privilégiées parce que déloyales et se

targuant d'un appui partial des pouvoirs publics pour exciper, dans leur campagne contre les assureurs normaux, d'un bon marché fallacieux qui n'est dû qu'à des faveurs injustifiables, encore qu'elles résultent de la loi de 1900.

CHAPITRE VII

Critiques formulées par les mutualistes agricoles privilégiés contre l'assurance libre pour justifier la nécessité du maintien de la loi du 4 juillet 1900. — Réfutation de ces critiques par l'étude de faits.

Nous venons de passer en revue et d'étudier d'une façon approfondie les différents griefs articulés par les adversaires de la Caisse agricole privilégiée contre ce système semi-étatiste, nous allons maintenant vérifier la valeur des critiques formulées par les partisans de la mutuelle agricole privilégiée contre l'assurance libre, critiques ayant pour but d'essayer de justifier le maintien d'une loi dont nombre de bons esprits sollicitent, avec insistance, la révision rapide.

Cependant, et pour mieux comprendre ce qui va suivre, il ne nous apparaît pas superflu, auparavant, de définir le rôle de l'assurance dans la société actuelle, rôle qu'elle n'a réussi à pleinement remplir que grâce à la liberté d'action et à l'initiative privée exerçant leur influence salutaire dans le cadre tracé par la législation sur les sociétés et par la réglementation spéciale aux assurances.

Section A

ROLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ASSURANCE

L'assurance est un acte de prévoyance qu'il importe de développer dans toutes les sphères sociales. Elle joue actuel-

lement un rôle économique de première grandeur, aussi bien dans l'industrie, dans le commerce, dans la vie privée, que dans la maison du citoyen de la ville et dans toutes les parties de l'exploitation du propriétaire des champs. Comme l'a dit excellemment un jurisconsulte écouté en matière d'assurance, M. Lefort, ancien avocat à la Cour de cassation, dans son ouvrage *L'assurance sur la vie*, la pratique de l'assurance atteste un degré d'énergie morale plus intense que l'épargne proprement dite, une tendance plus accoutumée de domination sur soi-même et sur les choses.

Cependant, il ne faut pas l'oublier, c'est par la seule puissance de la liberté que, affranchie de toute tyrannie gouvernementale, l'assurance est devenue l'une des formes les plus perfectionnées de la prévoyance, qu'elle s'est développée, et qu'elle a fini par pénétrer intimement dans les mœurs. Partout, elle a réparé d'immenses désastres en créant, pour ceux qui savaient s'inspirer des exemples, la confiance et la sécurité.

Sœur de la mutualité, puisque nous comptons en France de vieilles et puissantes sociétés à forme purement mutuelle, elle a accompli chez nous une œuvre d'autant plus remarquable que ses débuts ont été plus difficiles et plus aléatoires ; or, c'est l'initiative privée, seule, qui a su élever aussi haut l'assurance en l'espace d'un siècle, et cela en dépit d'insuccès, sans que les exemples défavorables soient jamais parvenus à détourner les vocations de la tâche à accomplir.

D'ailleurs, le libéralisme classique proclame que l'initiative privée constitue l'agent le plus énergique de l'activité économique. Ses tendances généralement favorables à l'intérêt collectif ne peuvent être changées par le législateur à moins d'impérieuse nécessité. Le premier soin doit donc être de bien analyser les tendances de l'action individuelle ou collective vers une initiative privée et, si elles sont conformes à l'intérêt général, il n'y a qu'à leur

laisser la plus grande latitude. Ce n'est qu'en cas d'antinomie entre ces tendances et l'intérêt social qu'il faut demander au législateur d'en modifier le jeu directement ou indirectement.

Ce principe établi, peut-on prétendre qu'il y ait nécessité de modifier ou de modérer, par une intervention quelconque de l'Etat, la libre activité de l'initiative privée en matière d'assurance agricole ? Nul esprit éclairé sur la question ne saurait le soutenir, en présence de la concurrence dans ce genre d'industrie qui s'efforce à découvrir sans arrêt de nouvelles formules, toujours plus pratiques et mieux adaptées aux besoins de sa clientèle. L'assurance libre dont les nombreux représentants rivalisent d'émulation, stimulés qu'ils sont, pour la plupart, par cet agent tout puissant, l'intérêt, est appelée à étendre indéfiniment son champ d'action vers la réparation de tous les risques dans la mesure où la prudence le permet.

Section B

LA CONCURRENCE EN ASSURANCE LIBRE

Le principal, pour ne pas dire l'unique argument avancé par les défenseurs des Caisses agricoles à privilèges pour justifier l'existence de ces organismes protégés par l'Etat, c'est l'absence de toute concurrence entre les assureurs privés. Cette prétendue absence de concurrence laisserait, suivant eux, aux sociétés d'assurance nées de l'initiative privée, la faculté d'exiger du public, et plus spécialement des agriculteurs, des taux de primes onéreux, disproportionnés avec les risques courus, et calculés pour laisser une marge à un bénéfice exagéré. Ce serait pour libérer l'agriculture d'un tel joug que les pouvoirs publics se seraient trouvés dans l'obligation de faciliter la naissance et le fonctionnement des Caisses agricoles privilégiées.

Nous allons étudier ce que vaut cette critique. Elle est très importante, car elle constitue la pierre angulaire de tout le système de défense des Caisses agricoles. C'est cet argument qu'on mettra le premier en avant le jour de la discussion sur la révision de la loi de 1900.

Il existe actuellement en France plus de mille sociétés d'assurance privées, françaises ou étrangères, anonymes ou mutuelles. En ne prenant en considération que celles qui nous occupent, et en laissant de côté celles qui pratiquent des opérations sans rapport avec l'agriculture, nous constatons que les ruraux ont le choix entre :

200 assureurs libres (sociétés françaises ou étrangères) garantissant contre les risques d'incendie ;

160 assureurs libres garantissant contre les risques d'accidents ;

25 assureurs libres garantissant contre la grêle ;

57 assureurs libres garantissant contre les risques de mortalité du bétail.

Si les mutualistes agricoles disaient vrai, en prétendant qu'ils concourent à délivrer l'agriculteur de l'emprise tyrannique de l'assurance privée, l'industrie des assurances aurait, il faut le dire, réalisé une union peu commune entre institutions commerciales et mutuelles. Comment admettre, en effet, que des organismes, si nombreux et si indépendants les uns des autres, puissent s'astreindre à obéir au même mot d'ordre d'un chef invisible et prestigieux, capable de leur défendre de se laisser guider par le sentiment de l'intérêt ? La vérité, c'est que l'expérience acquise, après de longues années de pratique, a permis aux techniciens dans les différentes branches de l'assurance, d'établir des tarifs qui sont l'expression à peu près constante de la valeur des risques courus par une société normalement administrée. Ces tarifs sont précisément calculés pour laisser une marge de bénéfices normale, mais assez réduite pour qu'aucun assureur n'ait la tentation en vue de concurrencer les autres de s'abandonner à des abaissements

de taux inconsidérés. Voilà pourquoi les prix pratiqués en assurance, comme dans beaucoup d'autres branches de l'activité commerciale actuelle, sont, à peu de chose près, les mêmes dans toutes les sociétés libres, encore qu'on puisse trouver des différences très appréciables, atteignant souvent 20 %, ce qui n'est pas négligeable.

Prétendre que le fait d'observer un tarif habituellement pratiqué, parce qu'il se rapproche du prix juste, constitue de la part des assureurs libres une coalition dirigée contre l'intérêt public, est une argumentation vacillante que le bon sens le plus élémentaire fait tomber instantanément. Si une telle thèse avait pu, à un moment quelconque de l'histoire de l'assurance, être exacte, à qui ferait-on croire qu'il n'y aurait pas eu, parmi ces compagnies et mutuelles, quelques-unes plus ambitieuses, plus audacieuses, ou plus incitées par le besoin de se procurer de nombreux contrats, qui eussent rompu bientôt le soi-disant pacte, sachant parfaitement qu'à des tarifs moindres, elles étalent encore assurées de réaliser de brillantes affaires ? Peut-on imaginer 200 sociétés, de puissances et d'âges différents, capables de faire abstraction des idées de concurrence ? C'est un simple contre-sens. Ce qui est arrivé, c'est que beaucoup de sociétés, surtout depuis la fin de la guerre, se sont fondées, alléchées par l'espoir de gros dividendes, pour pratiquer l'assurance à des tarifs semblables à ceux qu'on prétend si rémunérateurs, et en cinq ans la plupart d'entre elles sont retournées au néant prouvant que ces tarifs si élevés n'étaient pas tellement profitables qu'on pût, sous leur couvert, se livrer à toutes les imprudences.

Pour mieux comprendre la situation dans ce qu'elle a de réel, considérons, branche par branche, les résultats des œuvres libres de prévoyance.

Section C

BRANCHE INCENDIE

En 1924, sur 913.361.149 francs de primes encaissées, les grandes compagnies françaises incendie ont réalisé un bénéfice industriel de 31.741.747 francs soit 3,43 %.

En 1925, sur 1.101.740.466 francs de primes, le bénéfice industriel est tombé à 23.926.273 francs, soit 2,17 %.

Si l'on tient compte du fait que les intérêts des fonds placés, pour ce dernier exercice, se sont élevés à 42 millions, on découvre, en somme, la véritable origine de la prospérité des sociétés d'assurances, les raisons pour lesquelles elles peuvent distribuer des dividendes à peu près convenables à leurs actionnaires. Ce n'est pas du tout, comme le supposent les mutualistes agricoles, l'opération de l'assurance qui est tellement rémunératrice, se sont les placements avantageux des réserves pendant de longues années qui ont permis aux compagnies de premier ordre de présenter aujourd'hui une surface aussi résistante, en dépit des pertes sur les fonds d'Etat qu'il a fallu amortir dans des proportions inconnues jusqu'à nos jours.

Si nous envisageons, pendant une période de cinq années, les opérations de cette branche incendie qui est, en fait, celle dont les mutualistes agricoles se montrent le plus jaloux dans leurs manifestations publiques, celle qu'ils donnent en pâture à leurs auditeurs comme un exemple de cupidité capitaliste, celle à pourchasser et à remplacer par des œuvres officiellement soutenues par l'Etat, nous arrivons aux chiffres suivants :

1921 :	Primes	628.251.623 fr. ;	Bénéfices	6.001.672 fr.
1922 :	—	681.828.042	—	14.570.680
1923 :	—	772.940.177	—	24.871.183
1924 :	—	923.361.149	—	31.741.747
1925	—	1.101.740.466	—	23.926.273

c'est-à-dire que les bénéfices industriels s'expriment de la façon suivante, plus claire à l'œil de l'observateur :

Rapport entre l'encaissement et le bénéfice :

1921.....	0,95 %
1922.....	2,13 %
1923.....	3,21 %
1924.....	3,43 %
1925.....	2,17 %

Si nous considérons ensuite les intérêts des fonds placés, nous découvrons alors qu'ils fournissent aux sociétés en cause les rentrées suivantes :

1921.....	22.486.792 fr.
1922.....	24.223.918
1923.....	26.528.494
1924.....	33.365.679
1925.....	41.985.162

Nous prétendions précédemment que c'était là le plus important des moyens financiers des Sociétés d'assurances, et nous allons le démontrer par l'examen du montant des dividendes distribués :

En 1921 dividendes aux actionnaires	22.230.000 fr.
1922 —	24.015.000
1923 —	27.249.180
1924 —	32.373.500
1925 —	36.434.200

Il est facile de constater, par la juxtaposition de ces divers postes, que les actionnaires n'ont reçu, en réalité, que le dividende représenté par le revenu des réserves accumulées grâce au temps. Quant à ces bénéfices industriels exagérés, ils se réduisent à bien peu de chose, même dans de vieilles sociétés habilement administrées. Que dire des sociétés nouvelles qui auraient à faire face pendant longtemps à des frais généraux incompressibles forcément disproportionnés avec leur chiffre d'affaires ?

D'ailleurs, quand on serre la question et qu'on la dis-

cute avec ceux-là mêmes qui la posent sur un tel terrain, voici la réponse que l'on reçoit: « *Les résultats que vous signalez sont évidemment peu engageants, mais ils s'appliquent à l'assurance globale y compris celle de toutes les industries, or les pertes industrielles sont lourdes et la prime exagérée perçue des agriculteurs sert à compenser les primes nettement insuffisantes réclamées aux industriels.* » Nous allons constater que cette argumentation s'évanouit devant un fait indéniable : les tarifs appliqués par les Caisses agricoles ne sont nullement établis par elles et aucun technicien de la statistique n'a été consulté pour l'homologation d'un tarif spécial basé sur les résultats de quinze années de pratique. Les mutualistes qui s'insurgent contre les prétendus errements antisociaux des entreprises libres appliquent exactement, en incendie, la même tarification que les grandes mutuelles dont ils font le procès en les accusant de capitalisme. Il est assez étrange de prétendre apporter un concours grâce auquel l'agriculteur se libérera de l'assurance privée et de copier simplement, sans y apporter un changement quelconque, les tarifs de celle-ci. Bien mieux, puisque les caisses appliquent servilement le tarif qu'elles estiment trop élevé et très rémunérateur pour les autres, nous devrions logiquement trouver chez elles, chez les plus anciennes, des réserves déjà considérables, d'autant plus considérables que ces Caisses agricoles excipent hautement de l'infime proportion de leurs frais généraux, et qu'il y aurait lieu d'ajouter à ces économies les subventions de l'Etat. Il n'en est rien et la difficulté de se procurer les comptes des Caisses agricoles les plus connues, l'impossibilité, même pour les adhérents, de se faire donner des bilans et des comptes de profits et pertes imprimés sont la meilleure preuve que les mutualistes agricoles redoutent la publication de chiffres peu impressionnants pour qui sait les lire. Or les Caisses agricoles échappant à toutes les obligations qui s'imposent aux autres sociétés, même en matière de publications comptables, il

est inutile de tenter de se faire remettre les comptes rendus obligatoirement publiés par les autres assureurs, d'autant plus que les rapports officiels respectent religieusement cette discrétion qu'on approuve vraisemblablement, en haut lieu.

Qu'ont donc apporté de bien extraordinaire aux populations des campagnes les Caisses agricoles Incendie ?

Elles font payer des cotisations égales à celles des grandes mutuelles libres, certaines Caisses agricoles (nous en avons trouvé un exemple dans la Sarthe) ont des tarifs plus élevés que les mutuelles de droit commun.

Leur soi-disant bon marché provient donc exclusivement de leur dégrèvement d'impôts.

Section D

BRANCHE ACCIDENTS

La branche accidents nous fournit un exemple plus frappant encore de l'inutilité des Caisses agricoles qui, cependant, apparaissent dans la loi du 15 décembre 1922 comme des instruments indispensables à l'agriculture, puisque le législateur a cru devoir accorder à leurs membres des faveurs refusées aux agriculteurs assurés à des sociétés privées d'assurance.

Si nous nous reportons à un document officiel, le Rapport du ministre de l'Agriculture sur le fonctionnement des Caisses mutuelles agricoles pour 1922, publié dans l'*Officiel* du 9 septembre 1924 (annexe), nous apprenons que le ministre signale l'assurance accidents comme constituant à cette époque une quantité négligeable aux yeux des mutualistes agricoles. En effet, le risque est de ceux qui nécessitent une technique clairvoyante ; chaque affaire a son individualité, il n'est pas facile, comme en incendie, de s'appuyer sur un tarif bien défini, et, comme les assureurs

de la mutualité agricole ne se sentaient guère qualifiés pour une mission dont, instinctivement, ils entrevoyaient le péril, ils n'avaient fait que peu de chose, pour mieux dire ils n'avaient rien fait dans le champ de l'assurance accidents, au 31 décembre 1922. Le ministre nous apprend en effet qu'il n'existait, à cette date, dans toute la France que 169 Caisses locales et 2 Caisses régionales de réassurance pour exploiter une branche qui avait attiré 55.710 adhérents. Cependant, le ministre ajoutait que la loi du 15 décembre 1922 sur les accidents du travail agricole allait modifier cette situation, puisque le législateur avait décidé de confier aux Caisses privilégiées l'assurance du risque nouveau, de préférence aux assureurs libres.

Nous allons rechercher pourquoi l'administration et les politiciens ont donné aux Caisses agricoles accidents une importance toute particulière, alors que, jusqu'à la promulgation de la loi du 15 décembre 1922, l'agriculture mutualiste avait paru se soucier très peu de ce genre d'assureur. La nouvelle loi, élaborée en prévision des élections prochaines, avait pour but de satisfaire l'élément ouvrier agricole qui réclamait le bénéfice de la législation sur les accidents du travail accordée depuis 1898 aux ouvriers de l'industrie, puis quelques années plus tard aux employés de bureau et de commerce des entreprises commerciales pour être enfin, en 1923, étendue aux domestiques attachés à la personne. Il est vrai qu'une loi du 18 juillet 1907 avait permis à l'agriculteur de s'assujettir à la loi de 1898, lui et son personnel, quand il lui plaisait de faire régler les accidents de travail survenus dans son exploitation, conformément à cette loi forfaitaire ; mais bien peu de patrons ruraux avaient usé de cette faculté, pour laquelle, d'ailleurs, l'assentiment des ouvriers était indispensable. En effet, les exploitants agricoles, surtout les petits et les moyens, c'est-à-dire la majorité en France, n'envisageaient pas favorablement l'application d'une loi analogue à celle de 1898 aux accidents de leurs ouvriers. Le droit commun, c'est-à-dire

la seule menace de la responsabilité civile, leur donnait entière satisfaction, et ils ne comprenaient pas qu'on leur imposât une législation sociale mettant à leur charge la réparation d'événements fâcheux, survenus sans qu'il y ait eu faute de leur part. Pour amener progressivement les agriculteurs à admettre, sans trop protester, cette loi nouvelle, on usa, dans les milieux officiels, de deux stratagèmes : on promit des Caisses agricoles subventionnées qui appliqueraient des tarifs minimes et qui remplaceraient l'assureur qu'on affirmait trop coûteux et dont les gros bénéfices étaient la raison du prix élevé, puis on différa de près de deux ans, pour plus de prudence, l'application de la loi, de telle sorte que ses effets ne pussent se manifester que longtemps après les élections du 11 mai 1924.

Les espérances du ministre signataire du rapport sur les Caisses agricoles pendant l'exercice 1922, dont nous citions précédemment les prévisions, ne furent pas déçues. Une campagne ardente s'organisa partout, en France, en faveur des Caisses mutuelles agricoles contre les accidents, et les plus alléchantes promesses furent, alors, imprudemment faites par les délégués officiels de l'agriculture. On assura que les tarifs seraient très faibles, qu'il fallait se garder de contracter prématurément avec les assureurs privés qui demandaient des primes élevées, et, pendant l'année 1923, tout en ignorant totalement ce qu'allait coûter cette nouvelle garantie, les animateurs officiels de la mutualité subventionnée fondèrent des Caisses accidents par centaines, recueillant des adhésions de principe qui devaient prendre effet avec la loi nouvelle, laquelle n'entrerait en application qu'en 1924, c'est-à-dire un an après la publication des décrets qui en réglaient l'exécution (article 16 de la loi du 15 décembre 1922).

Par une circulaire du 22 novembre 1923, M. Chéron, ministre de l'Agriculture, s'adressant à tous les présidents de Caisses mutuelles, Incendie, Grêle, Bétail, en fonctionnement, les invita, en ces termes, à fonder des Caisses

accidents : « *Les Caisses mutuelles contre les accidents me paraissent devoir trouver leurs promoteurs naturels parmi les dirigeants des Caisses agricoles Incendie et Bétail déjà rompus aux difficultés que peuvent présenter l'institution et l'administration d'organismes analogues. J'ai demandé aux préfets et aux directeurs des services agricoles de favoriser dans toute la mesure du possible la création de ces mutuelles.* »

Cette première partie du document officiel ne présente qu'un intérêt : montrer à quel point l'administration a engagé sa responsabilité en invitant formellement toutes les personnalités agricoles à créer des Caisses accidents, et souligner la pression officielle qui fut alors exercée.

Ce qui suit est plus curieux encore pour la thèse que nous soutenons, et projette un jour curieux sur la politique actuelle. « *J'appelle tout spécialement votre attention sur l'opportunité qu'il me paraît y avoir à recommander aux intéressés de ne contracter aucun engagement prématuré relatif à l'assurance contre les accidents avant d'avoir pu prendre connaissance des avantages réservés aux mutuelles agricoles.* »

On rechercherait, en vain, dans nos archives administratives, un texte analogue pour inviter des citoyens à renoncer à des transactions d'ordre privé et à contracter avec des organismes soutenus par l'Etat. En effet, ce que M. Chéron entendait par les quelques lignes du texte que nous rapportons, c'est qu'il fallait exercer une énergique pression sur les agriculteurs pour les empêcher de s'assurer à des entreprises privées de leur choix en affirmant que les Caisses agricoles allaient accorder des conditions plus avantageuses. Le ministre commettait en cela une double faute :

1^o Il se rendait coupable d'un véritable abus de pouvoirs et engageait sa responsabilité en ordonnant d'empêcher, par des insinuations calculées, que des citoyens s'adressent au commerce libre ou à des œuvres mutuelles dues à

l'initiative privée. Il y avait alors des compagnies et des mutuelles qui consentaient des contrats de cinq ans très avantageux que les agriculteurs regrettèrent amèrement plus tard de n'avoir pas signés, car les tarifs augmentèrent par la suite dans des proportions allant du simple au double;

2° Il n'avait pas le droit de faire des promesses aussi vagues, pas plus que d'affirmer qu'il fallait attendre la publication des avantages à venir, alors qu'il les ignorait lui-même ; il engageait ainsi la responsabilité de son administration en préjugant des conditions futures des mutuelles agricoles jusqu'à les annoncer plus séduisantes pour le public que celles offertes par les entreprises privées, ce que la suite des événements vient de démentir.

Quelles furent les conséquences de ce double abus de pouvoirs, et de cette double imprudence officielle ?

Les Caisses accidents tâtonnèrent, elles tâtonnèrent si longtemps qu'elles n'étaient pas prêtes quand la loi entra en vigueur en juillet-août 1924. Aussi, que firent-elles, ces Caisses qui devaient permettre aux agriculteurs de supporter presque sans frais les conséquences de la loi nouvelle ? Elles copièrent les tarifs des sociétés privées, mais cette fois, au lieu de rester, comme en incendie, dans les environs très immédiats des taux dictés par l'expérience, elles imposèrent des cotisations beaucoup plus élevées à leurs adhérents que celles des assurances libres, car les promoteurs des Caisses agricoles ayant enfin approfondi la question s'étaient persuadés des aléas de cette assurance et redoutaient, avec raison, les mécomptes des premières années. La conclusion est facile : les Caisses accidents créées pour concurrencer avantageusement les entreprises privées, après avoir expliqué la nécessité de leur naissance par le prix avantageux de leur garantie, font aujourd'hui déboursier à leurs adhérents des sommes plus élevées que les sociétés d'assurance libres qui ne reçoivent aucun subside de l'Etat. Quant aux résultats éprouvés à ce jour, ils semblent modestes, et M. Fernand David, par-

tisan autorisé et convaincu des Caisses agricoles, le proclamait au Sénat le 23 avril dernier (officiel du 24 avril 1926). Cet ancien ministre, président de la commission d'agriculture, ne dissimulait pas son inquiétude à l'endroit des Caisses accidents. Écoutons-le plutôt :

*« Je disais que la loi du 15 décembre 1922 venait d'entrer
« en vigueur. Son fonctionnement date d'un an à peu près.
« Les premiers résultats nous en sont connus et indiquent
« que la quotité des accidents agricoles entraînant des inca-
« pacités permanentes est beaucoup plus importante qu'on
« ne l'avait supposé. Il s'en suit que le calcul des primes
« risque d'être bouleversé. Certaines compagnies d'assurance
« ont modifié le taux des sacrifices de leurs assurés. Il est
« possible que la mutualité agricole soit appelée à en faire
« autant. Cette loi est donc l'inconnu quant à son application. »*

Comme nous l'écrivions récemment dans un journal agricole qui nous avait demandé notre avis sur les résultats réservés aux Caisses accidents, que peuvent ajouter à cela les professeurs d'agriculture ? Ces fonctionnaires, vantant publiquement le résultat certain de l'assurance agricole, adoptent chaque jour, maintenant encore, une attitude pleine d'optimisme qui tranche nettement à côté de celle plus prudente de M. Fernand David, cependant peu suspect de vouloir se montrer systématiquement pessimiste quant au succès final des Caisses agricoles. Il n'est pas douteux qu'en laissant agir de la sorte des fonctionnaires départementaux, alors qu'à la tribune du Sénat, les personnalités les plus marquantes font de sages réserves sur les aventures que peut préparer l'avenir aux Caisses accidents, l'administration engage gravement sa responsabilité morale et éprouvera peut-être de ce chef de pénibles désagréments dans les campagnes.

Cependant, le succès des Caisses accidents, quant au nombre, fut grand grâce à l'activité officielle. Au 31 décembre 1924, suivant le rapport du ministre paru le 11 juillet 1926, il y avait en France 45 Caisses de réassurance agricole

régionales fédérant 3.581 Caisses locales, représentant 100.000 adhérents et plus de 3 millions de cotisations annuelles.

Si nous nous plaçons au point de vue budgétaire, en tenant compte des responsabilités des pouvoirs publics, il est permis de formuler de sérieuses réserves pour les suites de cette aventure. Lisons d'ailleurs ce que spécifie le ministre de l'Agriculture à ce sujet dans son dernier rapport :

« En ce qui concerne l'assurance accidents, les subventions ont dû, en raison de l'insuffisance des crédits, être limitées aux seules caisses de réassurance auxquelles incombe l'effort de propagande, de mise en train, et d'organisation matérielle. Le Parlement avait d'ailleurs voté pour 1924 un crédit spécial de 500.000 francs répartis suivant un barème tenant compte des efforts accomplis. »

Que demandera-t-on au Parlement dans la suite pour ces mutuelles qui ne paraissent pas donner tous les apaisements désirables aux plus hautes personnalités du monde agricole officiel ? C'est ce que nous verrons, à moins qu'une ère d'économies ne vienne enfin mettre un terme prochain à des gaspillages injustifiables, car dans ce cas les subventions aux Caisses se trouveront bien compromises.

La morale, c'est que les partisans du système des Caisses mutuelles soutiendraient vainement, aujourd'hui, que leurs efforts, secondés par l'Etat, aient eu pour effet de réduire les dépenses des usagers de l'assurance accident agricole. Les Caisses accidents font payer des cotisations plus élevées que l'entrepreneur privé et elles grèvent le budget de lourdes allocations.

Section E

BRANCHE GRÊLE

Cette assurance est particulièrement dangereuse, car le risque de grêle n'est pas un risque général. La grêle ne cause jamais de dégâts appréciables dans nombre de départements, alors qu'elle sévit cruellement dans certaines régions régulièrement frappées chaque année par le fléau. Les mutualistes agricoles ne l'ignorent pas et c'est la raison pour laquelle cette branche qui était pourtant une de celles visées par le législateur de 1900 n'a pas paru les séduire, surtout depuis qu'ils ont éprouvé des revers retentissants.

Les rapports du ministre de l'agriculture pour les années 1922, 1923 et 1924 prouvent que l'activité des fondateurs de Caisses agricoles n'est guère dirigée vers cette exploitation redoutable qu'ils préfèrent abandonner à l'assurance privée, celle-ci s'en acquitte d'ailleurs fort bien.

En 1898, 12 Caisses grêles groupent 16.812 membres. En 1920, on en trouve 28 groupant 36.243 membres, mais l'année 1921 est tellement désastreuse que les statistiques officielles de 1922 nous montrent les Caisses grêles réduites à 12 et les membres à 4.461. En 1923, on note une légère recrudescence : 17 caisses et 14 135 membres ; mais en 1924, on observe un nouveau fléchissement et nous ne découvrons plus que 14 caisses avec 14.000 adhérents.

Le ministre de l'agriculture dans son dernier rapport du 11 juillet 1926 nous fournit, de ces phénomènes, une explication d'ailleurs très simple :

« *L'organisation de cette assurance est très difficile en raison de la gravité du risque et de la quasi-impossibilité d'y faire face tant qu'un fond de réserve suffisant n'a pu être constitué.* »

Nous n'aurons pas la cruauté de nous appesantir sur ce que recèle d'humour involontaire le texte officiel ; nous nous bornerons à relever que, pour une institution semi-étatiste qui nie, par principe, l'utilité du capital, de l'entrepreneur, et de l'initiative privée excitée par le légitime espoir d'un gain, c'est une assez piteuse défaite que celle qui consiste à avouer passivement qu'il est difficile de supporter les coups du sort sans une réserve préalablement établie.

La vérité, c'est que la mutualité agricole grêle, telle qu'elle a été conçue, constitue une erreur, parce qu'elle a voulu, contrairement aux principes de l'assurance, se mouvoir dans un cadre étroit : Caisses locales, ou départementales. Avec un pareil système, au lieu de diviser ses risques, on crée des ilots d'assurés précisément sur des points qui ont toutes chances d'être sinistrés : c'est la négation même de l'assurance. Les seuls assureurs capables de résister à des années néfastes sont ceux qui embrassent un champ d'action très étendu et qui ont réussi, grâce à leur technique, et aussi à l'heureux sort d'accumuler des réserves dans une suite d'années prospices, à obtenir cette situation solide à laquelle le rapport du ministre fait allusion assez mélancoliquement.

Tel ne saurait être le cas des Caisses agricoles. Aussi comprend-on mal l'entêtement de certains mutualistes officiels, en particulier de la région du midi, qui persévèrent dans des tentatives coûteuses pour le budget et pour les agriculteurs mal indemnisés, et qui incitent les populations à renouveler des essais voués à un sort aussi désastreux que les précédents.

Dans le Bordelais en particulier, les exemples de mésaventures sont nombreux et les vigneron, en dépit des professeurs d'agriculture, désertent en masse les Caisses agricoles après chaque nouvel avatar. Dans la région de Montpellier, au mépris des efforts politiques, les résultats sont également lamentables. On citait récemment le cas

d'un mutualiste agricole, très engagé par ses antécédents de propagandiste, qui sollicitait, en sous-main, l'appui des assureurs grêle privés pour qu'ils consentissent à réassurer secrètement ses Caisses agricoles incapables de vivre par leurs propres moyens, même avec les subventions de l'Etat. C'était là un aveu formel d'impuissance qui aurait mérité d'être mieux connu pour servir d'exemple à ceux qui prétendent remplacer l'ingéniosité et la persévérance de l'entreprise privée par une sorte de philanthropie étatisée dispensée par des bonnes volontés sans expérience.

Il est facile de trouver un cas plus concret encore de l'échec du système de la Caisse agricole privilégiée en matière d'assurance grêle, c'est la mésaventure survenue en 1921 et 1922 aux Caisses agricoles du Gouvernement de l'Algérie. Celles-ci subirent une déconfiture presque complète et ne durent leur salut relatif qu'aux allocations de sauvetage et aux avances du Gouvernement obligé d'éviter un scandale qui menaçait d'être fort gênant. Les adhérents n'en subirent pas moins des rappels considérables, prévus d'ailleurs par les statuts, et purent ainsi se rendre compte, un peu tard, que la sécurité du capital et des réserves n'est pas autant à dédaigner qu'on avait bien voulu le leur dire. Pour se faire une idée des pertes éprouvées en 1921 par les Caisses grêles d'Algérie, il suffira de savoir qu'à 2 millions de primes s'opposèrent 5.207.000 fr. de sinistres à payer.

La région de Troyes a fourni aussi une contribution à l'enseignement des dangers de l'assurance grêle.

Donc, en ce domaine encore, les Caisses agricoles n'ont guère le moyen de démontrer leur efficacité dans le remplacement avantageux pour l'usager de l'entreprise privée, encore que celle-ci soit dénuée de toutes subventions. C'est, par suite, en vain que leurs partisans soutiendraient qu'elles ont combattu l'oligarchie capitaliste puisqu'elles ont été incapables de se substituer, même partiellement, à l'assurance privée.

Section F

BRANCHE MORTALITÉ DU BÉTAIL

A notre avis, cette branche est la seule qui puisse être exploitée par les Caisses locales agricoles, et à la condition qu'elles soient fédérées par un organisme centralisateur chargé de leur fournir à la fois un appui financier convenable, et, grâce au jeu des moyennes, une proportion égalisée de sinistres, du fait du mélange des risques provenant des divers points de la France.

Cette exploitation particulière qui fut jadis la seule raison d'être des Caisses agricoles et qui fut tout spécialement visée par le législateur de 1900, et restée cependant longtemps inactive. Les rapports du Ministre de l'Agriculture pour 1922, 1923 et 1924 constatent cette immobilité. En 1922, on s'aperçoit en effet que des 10.212 caisses fonctionnant en 1921 il ne reste plus que 6.995. Le nombre des adhérents s'est également affaïssé de 545.773 à 338.766. En 1923, on remarque une augmentation, très faible: 200 caisses ont été créées et le nombre des adhérents s'est accru de 7.500 unités. En 1924, le ministre fait connaître que la mutualité agricole pour l'assurance du bétail tend à demeurer stationnaire, avec un léger fléchissement dans le nombre des caisses et celui des assurés.

Il s'agit, en l'espèce, d'un risque délicat pour lequel la surveillance des adhérents les uns par les autres a l'obligation de s'exercer très active, si l'on veut éviter des mécomptes. Les règlements doivent s'effectuer avec une rigidité qui se concilie mal avec des complaisances naïves et coupables dont sont fréquemment victimes les assureurs quand le siège est lointain et le contrôle relâché.

Il apparaît bien que les divers groupements occupés à développer le système de la Caisse agricole se soient, au cours de l'année 1925 et des premiers mois de 1926, atta-

chés à créer un certain nombre de Caisses bétail nouvelles, en dépit du peu d'enthousiasme qu'ils semblent éprouver pour ce genre de garantie cependant mieux à leur portée que l'incendie et que l'accident.

Ces quelques considérations techniques n'enlèvent, au demeurant, rien à nos remarques générales. Dans ce domaine encore l'initiative privée a donné aux assurés une satisfaction plus grande que les Caisses locales privilégiées, logiquement mieux placées qu'elles, cependant, pour marquer un succès en matière d'assurance-bétail. Il y a là, en effet, une espèce spéciale de sinistre pour le règlement judiciaire duquel les adhérents des Caisses locales devraient être passés maîtres, et par leurs connaissances, et par la facilité qu'ils possèdent à surveiller l'équité des évaluations.

Là encore, le double privilège des subventions et des exonérations d'impôts ne se trouve pas justifié par la nécessité de ces organismes d'exception qui ne rendent aucun service que ne puisse rendre aux usagers ruraux l'assurance privée.

CHAPITRE VIII

**Aucun pays étranger n'offre l'exemple
d'une anomalie comparable à la loi de 1900.**

On chercherait en vain dans une autre législation que la nôtre une disposition analogue à la loi que nous critiquons ici. Il n'est pas d'exemple étranger, même dans les nations très secourables aux propriétaires ruraux, qui permette d'étayer ce qui a été si inconstitutionnellement légalisé en France. Notre voisine, la Belgique, favorable à l'éclosion de mutuelles populaires, et en particulier de Caisses mutuelles agricoles, n'a pas songé à les dispenser des impôts attachés aux opérations d'assurances, et elle ne les a surtout jamais dotées de subventions partiales imposées aux contribuables des autres classes du pays.

CONCLUSIONS

Le problème à résoudre, problème que les protestations soulevées forceront bientôt les pouvoirs publics à envisager franchement, en dépit des soucis qu'il leur cause, se présente donc de la façon suivante :

1^o Faut-il réviser la loi de 1900 ?

2^o Faut-il ramener les Caisses mutuelles agricoles dans le droit commun tant en ce qui touche à leur administration qu'en ce qui concerne les privilèges fiscaux dont elles et leurs adhérents jouissent de la façon la plus inconstitutionnelle ?

3^o Faut-il accorder aux agriculteurs sur leurs opérations d'assurance purement professionnelles des impôts particuliers réduits qui les avantagent par rapport aux autres citoyens français accomplissant des actes analogues de prévoyance ? Faut-il même dégrèver complètement d'impôts les contrats d'assurance agricole, quel que puisse être l'assureur choisi ?

A notre avis, il n'y a qu'une mesure recommandable, qui consiste à abroger purement et simplement la loi du 4 juillet 1900. Ce texte législatif ne se justifie plus, en effet, pour les deux raisons étudiées par nous : la classe agricole est actuellement dans un état de prospérité qui lui défend de revendiquer, à l'occasion de ses opérations de prévoyance, un statut fiscal différent de celui des autres contribuables ; en outre, les assureurs privés offrent aux agriculteurs toutes les combinaisons indispensables à leur

sécurité, le jeu de la concurrence étant garanti dans ce domaine d'une façon aussi complète qu'il est possible.

Dans ces conditions, les Caisses mutuelles agricoles devraient être contraintes à se conformer à la législation en vigueur sur le fonctionnement des assurances, mais aussi, et surtout, à supporter, elles et leurs adhérents, les mêmes impôts, taxes, et redevances légalement instituées au bénéfice de l'Etat, du département, ou de la commune que subissent et pourront avoir à subir dans l'avenir les autres sociétés d'assurances mutuelles et leurs adhérents. Il va sans dire qu'elles cesseront de bénéficier de subventions que l'ensemble des contribuables écrasés de charges sans cesse accrues ne veut plus tolérer.

Il faut également repousser, au nom de l'égalité constitutionnelle des citoyens devant l'impôt, la suggestion imprudente, souvent avancée, dans un esprit de conciliation par ceux qui voient surtout dans les Caisses mutuelles agricoles des concurrents abusivement privilégiés : celle de la mesure radicale qui consisterait à supprimer tous les impôts des polices d'assurances agricoles, quel que fût l'assureur, compagnie par actions grande mutuelle de droit commun, Caisse locale agricole. Cette exemption générale aurait évidemment l'avantage de placer tous les assureurs sur un même pied, et de conférer à tous les assurés agricoles un identique privilège, mais on ne mettrait fin par une telle solution du problème qu'à une iniquité fiscale relative, celle qui existe entre agriculteurs assurés à des systèmes différents. Par contre la classe agricole continuerait dans son ensemble à bénéficier, sans exception cette fois parmi ses membres, d'un traitement injustement favorisé par rapport au reste des contribuables français, ce qui est inadmissible.

De même, nous estimons que ce serait encore une erreur de réduire, comme certains le proposent, les impôts de la branche incendie des risques agricoles. Les agriculteurs assurés contre l'incendie ne peuvent exciper d'une raison

valable pour demander à subir des charges inférieures à celles des autres citoyens. Il est dangereux pour un Etat de faire naître entre les diverses catégories de contribuables des rivalités que la dureté des temps n'ont que trop tendance à créer et à exacerber. A l'heure où le pays tout entier exige impérieusement qu'on égalise aussi équitablement qu'il est possible l'effort fiscal de chacun en tenant compte de ses moyens financiers, l'abrogation de lois d'exception comme celle du 4 juillet 1900 s'impose à des esprits clairvoyants.

Nous souhaitons en conséquence que le Parlement se décide enfin, et le plus tôt sera le mieux, à accomplir un acte de bon sens politique qui n'a que trop tardé et qui devra, naturellement, se compléter par une abrogation simultanée de toutes les dispositions des lois du 15 décembre 1922 et du 31 avril 1926 ayant trait aux Caisses mutuelles agricoles contre les accidents de travail, aux prérogatives dont elles jouissent, et aux avantages qu'elles confèrent à leurs adhérents.

Vu, le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu, le Président,
GERMAIN MARTIN.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

1° DOCUMENTS OFFICIELS

- Rapport au Président de la République présenté par le ministre de l'Agriculture sur le fonctionnement des Mutuelles agricoles en 1922 (Annexe du *Journal officiel* du 9 sept. 1924).
- Rapport au Président de la République présenté par le ministre de l'Agriculture sur le fonctionnement des Mutuelles agricoles en 1923 (Annexe du *Journal officiel* du 7 juillet 1925).
- Rapport au Président de la République présenté par le ministre de l'Agriculture sur le fonctionnement des Mutuelles agricoles en 1924 (Annexe du *Journal officiel* du 11 juillet 1926).
- Rapport sur le budget de l'Agriculture en 1911. M. Fernand David, député, rapporteur.
- Rapport sur le budget de l'Agriculture de 1913. M. Métin, député, rapporteur.

2° OUVRAGES DIVERS

- Annuaire de l'Agriculture et des Associations agricoles.* Edit. 7, place Bellecour, Lyon.
- Avenir des assurances mutuelles agricoles* par M. de Rocquigny (1906). Edit. Mame à Tours.
- Les Caisses mutuelles agricoles contre l'incendie* par H. Bonnay. Edit. 45, rue des Petites-Ecuries, Paris.
- Les Caisses mutuelles agricoles contre l'incendie* par E. Billet. Edit. 16, place de la Madeleine, Paris.
- Les erreurs de l'étatisme* par E. Labarthe. Edit. 16, place de la Madeleine, Paris.

- Exposé critique de l'assurance mutuelle agricole en France* par Arthur Coq (1920). Edit. Imprimerie des orphelins, Calais.
- Manuel de législation sur les accidents agricoles et les sociétés d'assurances agricoles* par J. Bouchet (1924). Edit. Rivière, 31, rue Jacob, Paris.
- Traité théorique et pratique des assurances terrestres et de la réassurance* par P. Sumien (1923). Edit. Dalloz, Paris.
- Situation actuelle de l'agriculture française* (mai 1926). Edit. Confédération des associations agricoles, 39, rue d'Amsterdam, Paris.
- Sociétés agricoles contre l'incendie* par M. de Nouvion (1911). Imprimerie de la Bourse du Commerce, 33, rue J.-J. Rousseau, Paris.

3° JOURNAUX ET REVUES

- Journal *L'assureur et l'assuré*, 8, rue Saint-Georges, Paris, articles divers de M. Guillon, années 1923-24-25-26.
- Journal *La Prime*, 46, rue de Provence, Paris, articles divers, années 1920-21-22-23-24-25-26.
- Journal *L'Observateur*, 23, boulevard des Batignolles, Paris, articles divers, années 1923-24-25-26.
- Journal *Le Réveil économique*, 16, place de la Madeleine, Paris, articles divers, années 1925-26.
- Revue *Bulletin de l'Union centrale des Syndicats des Agriculteurs de France*, 8, rue d'Athènes, Paris, comptes rendus divers, années 1923-24-25-26.
- Revue *L'agriculture nationale*, 9, rue Cernuschi, Paris, articles divers, 1926.
- Revue *La Campagne*, 9, rue Cornuschi, Paris, articles divers, 1926.
- Revue *Le Journal des Economistes*, article de M. de Nouvion, 15 décembre 1925.
- Revue *Le Moniteur du Commerce et de l'Industrie*, 45, rue des Petites-Ecuries, Paris, articles divers, 1922-23-24-25-26.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — <i>Historique et but de l'étude</i>	5
Section A. — Limites de notre étude.....	10
CHAPITRE PREMIER. — <i>Organisation et fonctionnement des Caisses Mutuelles agricoles</i>	16
Section A. — Statut légal des Caisses.....	16
— B. — Loi du 21 mars 1884 et Loi du 4 juillet 1900.....	16
— C. — Procès de Chaumont.....	21
— D. — Arrêts de la Cour de Dijon et de la Cour de Cassation.....	24
— E. — Insuffisance juridique de la loi du 4 juil- let 1900.....	25
— F. — Organisation des Caisses.....	29
— G. — Caisses locales.....	31
— H. — Définition du risque agricole.....	33
— I. — Durée des contrats.....	35
— J. — Admission des adhérents, conditions arbi- traires.....	36
— K. — Responsabilité solidaire des adhérents..	39
— L. — Nombre des Caisses locales.....	41
— M. — La réassurance des Caisses.....	42
— N. — Etablissement des polices.....	45
— O. — La Caisse Régionale.....	46
— P. — Caisse Centrale.....	53
CHAPITRE II — <i>Griefs articulés contre le principe des Caisses mutuelles agricoles et inconstitutionnalité de la loi du 4 juillet 1900</i>	57
Section A. — Inconstitutionnalité de la loi de 1900...	59
CHAPITRE III. — <i>Les impôts des agriculteurs. Les fonctionnai- res et l'inégalité fiscale. Subventions. Exonérations</i>	67

Section A. — Les impôts des agriculteurs.....	67
— B. — Les fonctionnaires et l'inégalité fiscale..	71
— C. — Subventions accordées aux Caisses agricoles.....	76
— D. — Exonérations d'impôts en faveur des adhérents des Caisses mutuelles agricoles.....	80
— E. — Ce que coûtent au Trésor les Caisses agricoles du fait de leurs dégrèvements...	82
CHAPITRE IV. — <i>Les entreprises étatiques d'assurances. La nature de leurs privilèges comparée à celle du privilège des Caisses agricoles.....</i>	
	86
Section A. — 1 ^{er} groupe: entreprises franchement étatiques.....	86
— B. — 2 ^e groupe: entreprises semi-étatiques...	87
— C. — Parallèle entre les Caisses d'incendies et les Caisses mutuelles d'assurance...	90
— D. — Thèse des requérants.....	96
— E. — Thèse des défendeurs.....	97
— F. — Arrêt du Conseil d'Etat.....	98
— G. — Caisses mutuelles maritimes.....	103
— H. — Un exemple de réaction contre les privilèges sans limite.....	104
CHAPITRE V. — <i>Le monopole d'Etat des assurances et les Caisses agricoles d'assurances.....</i>	
	108
CHAPITRE VI. — <i>L'élimination de l'entrepreneur d'assurances privées par les Caisses mutuelles agricoles subventionnées et dégrévées d'impôts.....</i>	
	123
Section A. — Critique du capital.....	125
— B. — Critique des bénéfices de l'entrepreneur.	134
— C. — Critique de l'intermédiaire patenté....	137
— D. — Protestation des agents patentés d'assurances d'Alsace et de Lorraine.....	140
CHAPITRE VII. — <i>Critiques formulées par les mutualistes agricoles privilégiés contre l'assurance libre pour justifier la nécessité du maintien de la loi du 4 juillet 1900. Réfutation de ces critiques par l'étude des faits.....</i>	
	143
Section A. — Rôle économique et social de l'assurance	143
— B. — La concurrence en assurance libre.....	145
— C. — Branche incendie.....	148

Section D. — Branche accidents.....	151
— E. — Branche grêle.....	158
— F. — Branche mortalité du bétail.....	161
CHAPITRE VIII. — <i>Aucun pays étranger n'offre l'exemple d'une anomalie comparable à la loi de 1900</i>	163
CONCLUSIONS	165

